Public Administration & Consultation Center
جامعة القاهرة
PARC
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة

اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق

تأليف
الأستاذ الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب

٢٠٠٩

اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق
تأليف الأستاذ الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب
٢٠٠٩

هــذا الكتــاب

يتناول الإطار النظرى للامركزية، من حيث مفهومها وأبعادها وعلاقتها بالديمقراطية وبالحكم المحلى. كما يتناول أيضا تطبيقات اللامركزية فى بعض الدول الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية، والهند) وفى بعض الدول البسيطة (اليابان، ورومانيا، وكوريا الجنوبية). ويتناول الكتاب بالتفصيل نظام الحكم المحلى واللامركزية فى جمهورية مصر العربية.

ويرجع تركيز الكتاب على تناول تطبيقات مختلفة للامركزية إلى تباين الدول عن بعضها البعض فى درجة اللامركزية، لاختلاف البيئة السياسية والإجتماعية والثقافية والسكانية والجغرافية. فمستويات الحكم في الدول الفيدرالية Federal تختلف عنها في الدول الموحدة Unitary. ففي الأولى، يوجد مستويان للحكم يعلوان مستوي الحكم المحلي هما: الحكومة الفيدرالية، وحكومة الولاية. أما في الدول الموحدة، فلا يوجد سوى مستوي واحد يعلو مستوي الحكم المحلي هو مستوي الحكومة المركزية. كما أن السلطات القائمة على أيدلوجية دكتاتورية لا تحبذ اللامركزية، بينما تميل السلطات القائمة على أيديولوجية منفتحة على الشعب والتي تعتمد مبدأ المشاركة الشعبية إلى اللامركزية. كما أن الأمة التي تتكون من شرائح قومية وعرقية متنوعة تكون بحاجة إلى اللامركزية، لأنها تحقق بواسطتها وحدتها الوطنية وتعتبر أفضل وسيلة لمواجهة أخطار الإنفصال والتقسيم.

وإذا كانت سياسات ونظم الحكم المحلي وممارساته تختلف من دولة إلي أخرى، فإن هناك مجموعة من العناصر والمقومات لابد من أن تتوافر فى جميع الدول التى تطبق اللامركزية والحكم المحلى، من أهمها: الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدات المحلية، ووجود مجالس محلية منتخبة مستقلة ماليا وإداريا، ولها اختصاصات أصيلة في إدارة الشئون المحلية، ولديها القدرة على تكوين موارد مالية خاصة بها وحرية التصرف فيها، وذلك كله في إطار نوع من الرقابة تمارسه الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، للتأكد من أن هذه المجالس تمارس دورها، كما حدده القانون، ووفقاً للمصلحة العامة.

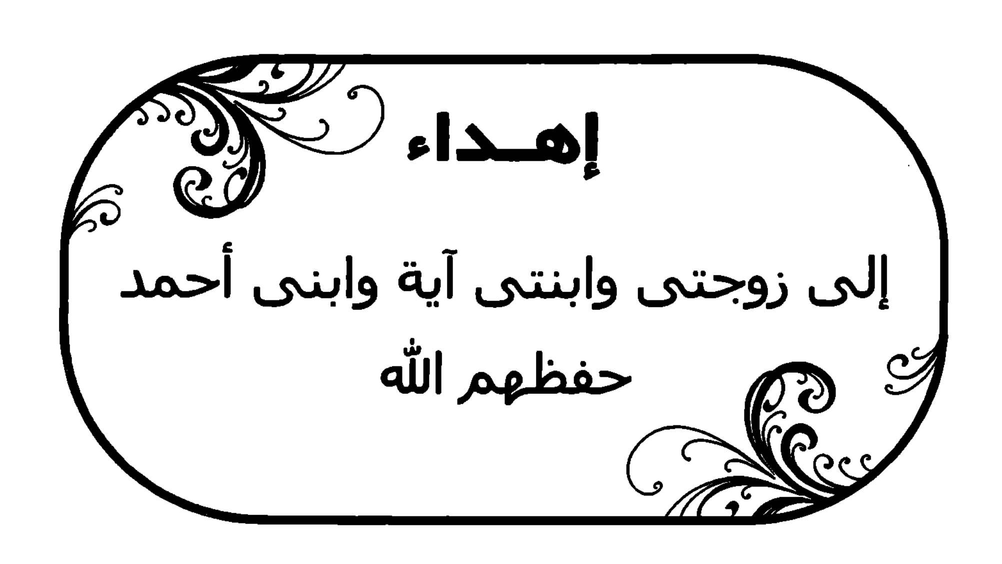


اللامركزية والحكم المحلى
بين النظرية والتطبيق

تأليف
الأستاذ الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب
أستاذ الإدارة العامة ومدير المركز

٢٠٠٩


https://t.me/montlq


إهـداء
إلى زوجتى وابنتى آية وابنى أحمد
حفظهم الله


https://t.me/montlq

قائمة المحتويات


المقدمة


https://t.me/montlq

منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وهناك اهتمام متزايد بموضوع اللامركزية، فكانت الدراسات والأبحاث التي استهدفت التعرف علي الأشكال المختلفة والاستراتيجيات المتباينة لأساليب اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية. وتم استنباط العديد من النماذج والأطر النظرية والمبادئ العامة في هذا السياق. ولكن هذه الجهود لم تسفر عن التوصل إلي إطار تحليلي يمكن الاتفاق عليه، بل أوضحت اختلافات شديدة بين الباحثين والكتاب حول طبيعة مفهوم اللامركزية وأبعاده المختلفة، الأمر الذي أدى إلى غموضه لدي الممارسين وصناع القرار.

ومنذ بداية الثمانينيات من القرن العشرين، ازداد الاهتمام باللامركزية من جانب بعض المنظمات الدولية والجهات المانحة، مثل: الأمم المتحدة، والبنك الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والتي تبنت جميعها مدخل اللامركزية، كاستراتيجية لتحقيق التنمية في الدول النامية.

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى اتجاه العديد من الدول إلى اللامركزية: التحول في دور الدولة، ومن ثم دور الوحدات المحلية في إطار تبني سياسة الخصخصة أو التحول إلى القطاع الخاصة. كما أدى فشل الحكومات المركزية لبعض الدول في إدارة التنمية وفى تقديم الخدمات العامة إلي المواطنين إلى نقل مسؤولية تقديمها إلي المستوي المحلي. وبالإضافة إلى ما سبق، فإن التحضر السريع في الدول النامية، وما ترتب عليه من زيادة الحاجة إلي الخدمات المحلية والبنية الأساسية المادية أدى إلى الاتجاه إلي اللامركزية المالية، كوسيلة لإشباع المطالب المتنامية، وتخفيف الضغوط المالية علي الحكومات المركزية، ومن ثم أصبحت الحكومات المحلية في حاجة إلي البحث عن مصادر جديدة للتمويل. ونظرا لارتباط الديمقراطية باللامركزية، فقد اتجهت العديد من الدول في أواخر القرن العشرين إلى اللامركزية في إطار تبنيها الديمقراطية كمنهج لنظام الحكم يقوم علي أساس المشاركة في صنع قرارات التنمية وفي التنفيذ والرقابة علي تقييم الأداء.

ولقد كان انهيار الحكومات المركزية في الاتحاد السوفيتي (سابقا) ودول أوروبا الشرقية دافعا إلي مطالبة الوحدات المحلية بسلطات متزايدة.

كما أدي انهيار الشيوعية في أوروبا الشرقية وما ترتب عليه من انتهاء الدعم العسكري الخارجي الذي كان يساند الحكومات التي لا تحظي بشعبية إلى حصول الحكومات المحلية علي المزيد من السلطات. وفي مناطق أخري، كان لانتهاء الحرب الباردة آثار غير مباشرة . ففي أمريكا اللاتينية، أسهم تناقص خطر العنف اليساري – المبرر الأول لاستيلاء العسكر علي السلطة – في أفول النظم الاستبدادية. وقد استفادت بعض الأقاليم والحكومات المحلية من الفراغ السياسي الذي حدث قبل وأثناء تغيير النظام (الأرجنتين – البرازيل) في أواخر الثمانينيات، وفي جنوب أفريقيا في التسعينيات من القرن العشرين.

وتتباين الدول عن بعضها البعض في درجة اللامركزية، لاختلاف البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية والسكانية والجغرافية. فالسلطات القائمة على أيدلوجية دكتاتورية لا تحبذ اللامركزية، بينما تميل السلطات القائمة على أيديولوجية منفتحة على الشعب والتي تعتمد مبدأ المشاركة الشعبية إلى اللامركزية. كما أن الأمة التي تتكون من شرائح قومية وعرقية متنوعة تكون بحاجة إلى اللامركزية، لأنها تحقق بواسطتها وحدتها الوطنية وتعتبر أفضل وسيلة لمواجهة أخطار الانفصال والتقسيم. وكلما زاد الوعي السياسي، زادت الرغبة لدى الشعب فى المشاركة السياسية، واللامركزية هي إحدى وسائل المشاركة السياسية في الحكم، ويساعد التشتت الجغرافي على تطبيق النظام اللامركزي لا إدارة أمور هذه الأقاليم مركزيا.

وتختلف مستويات الحكم في الدول الفيدرالية Federal عنها في الدول الموحدة Unitary. ففي الأولى، يوجد مستويان للحكم يعلوان مستوي الحكم المحلي هما: الحكومة الفيدرالية، وحكومة الولاية. أما في الدول الموحدة، فلا يوجد سوى مستوي واحد يعلو مستوي الحكم المحلي هو مستوي الحكومة المركزية.

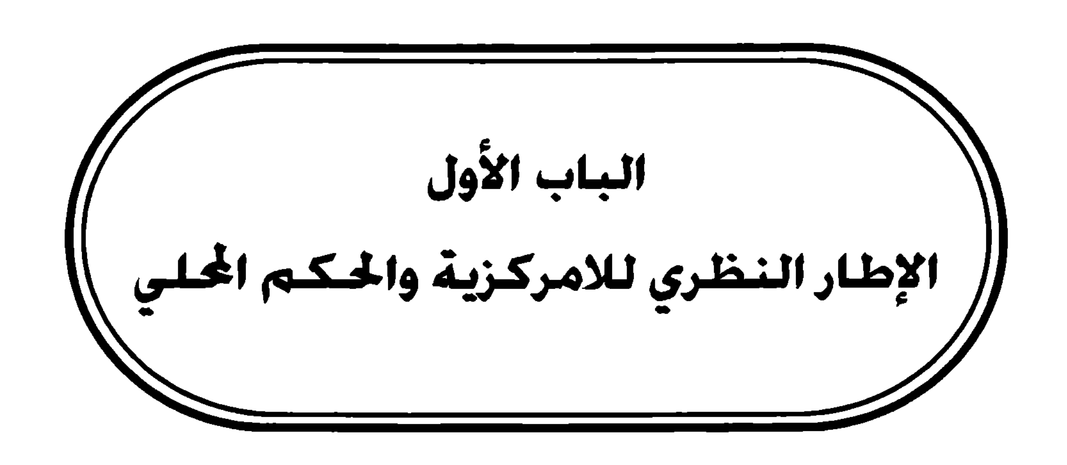
وإذا كانت سياسات ونظم الحكم المحلي وممارساته تختلف من دولة إلى أخرى، فإن هناك مجموعة من العناصر والمقومات لابد من توافرها في جميع الدول التي تطبق اللامركزية والحكم المحلى، من أهمها: الاعتراف بالشخصية القانونية

للوحدات المحلية، ووجود مجالس محلية منتخبة مستقلة ماليا وإداريا، ولها اختصاصات أصيلة في إدارة الشئون المحلية، ولديها القدرة على تكوين موارد مالية خاصة بها وحرية التصرف فيها، وذلك كله في إطار نوع من الرقابة تمارسه الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، للتأكد من أن هذه المجالس تمارس دورها، كما حدده القانون، ووفقاً للمصلحة العامة.

ويتناول هذا الكتاب الإطار النظري للامركزية، من حيث مفهومها وأبعادها وعلاقتها بالديمقراطية وبالحكم المحلى. كما يتناول أيضا تطبيقات اللامركزية في بعض الدول الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية، والهند) وفى بعض الدول البسيطة (اليابان، ورومانيا، وكوريا الجنوبية). ويتناول الكتاب بالتفصيل الحكم المحلى واللامركزية فى جمهورية مصر العربية.

ولا يفوت المؤلف أن يتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذتين شهلا المنوفى، وهبة الشافعى الباحثتين بالمركز على جهودهما فى جمع وترجمة المعلومات الخاصة ببعض أجزاء الكتاب.


https://t.me/montlq



الفصل الأول
اللامركزية:المفهوم والأبعاد

الفصل الثاني
اللامركزية والديمقراطية

الفصل الثالث
الحكم المحلي: المفهوم والمقومات


https://t.me/montlq

الفصـل الأول
اللامركـزيـة: المفـهـوم والأبـعـاد

مقدمة

يتسم مفهوم اللامركزية بنوع من الغموض، وذلك راجع إلى تعدد الباحثين وتناولهم له بمعان مختلفة، وإلى التركيز على التفرقة بين المركزية واللامركزية، ومن ثم عرض الأوضاع المتناقضة عن المفهوم، وذلك بالإضافة إلى ضعف المؤشرات المستخدمة لقياس اللامركزية، والتباين في درجاتها في الدولة الواحدة في نفس الوقت.

ومما لا شك فيه أن التوازن بين المركزية واللامركزية أمر مطلوب، فلكل منهما قيمها الخاصة بها. فقيم اللامركزية تتمثل في المشاركة، والمساءلة، والاستجابة، بينما تركز المركزية على قيم الكفاءة، والمهنية، واستخدام التكنولوجيا المتقدمة. ولذلك، فإن التحدي أمام الحكومات هو تحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية، بما يشبع حاجات وطموحات كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ويتناول هذا الفصل العناصر الآتية: مفهوم اللامركزية وأبعادها المختلفة، ومزاياها وعيوبها.

مفهوم اللامركزية

هناك تعريفات عديدة للامركزية، من أهمها:

- درجة عدم تركيز السلطة، أي تفتيتها وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة[١].
- نقل السلطة، تشريعية كانت أو قضائية أو تنفيذية من المستويات الحكومية المركزية إلى المستويات الأدنى[٢].
- تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة بالإنفاق(في ظل محددات تضعها الحكومة المركزية) على الخدمات العامة الأساسية ذات البعد المحلي[٣].

❖ نقل مسؤولية الإمداد بالخدمات العامة من القطاع العام إلي القطاع الخاص.

وفي العديد من الدول، مثل: بولندا، وجنوب أفريقيا، وأوغندا، وفنلندا، واستراليا، تم نقل بعض السلطات والاختصاصات إلى الوحدات المحلية. فلقد شهدت هذه الدول العديد من الإصلاحات التي أدت إلى زيادة قدرات المجالس المحلية وجعلها أكثر شفافية ومساءلة واستجابة لرغبات واحتياجات المجتمع.

مزايا وعيوب اللامركزية

كما سبقت الإشارة، فإن للامركزية مزاياها، كما أن لها عيوبها، وهذا ما يوضحه التحليل التالي:

١- مزايا اللامركزية:

يمكن بيان مزايا اللامركزية من النواحي السياسية والاجتماعية والإدارية على النحو الآتي[١٠]:

أ- المزايا السياسية للامركزية: من أهم المزايا ما يلي:

- الحيلولة دون الإنفراد والإستئثار بالسلطة، حيث يتم توزيع السلطات والمسئوليات على أكثر من مستوى.
- تعظيم قدرة الحكومات المحلية على الإستجابة للمطالب المحلية.
- زيادة فرص المشاركة السياسية في المجتمع، مما يؤدي إلى تجذر القيم الديمقراطية والذي يؤدي بدوره إلي تحقيق الإستقرار السياسي. فمشاركة الأفراد في مناقشة الموضوعات التي تهمهم والقرارات التي تؤثر على حياتهم تؤدي إلى نشر ثقافة المشاركة السياسية. كما يؤدي هذا المناخ السياسي إلى تكوين قيادات سياسية محلية والتي سوف تكون في المستقبل قيادات قومية.
- الإسهام في تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتكونة من شرائح قومية أو دينية متنوعة.

وفوق ما سبق، فإن الإصلاحات اللامركزية - في بعض الحالات- تشتمل بالفعل علي تحويل الموارد من المستويات الوسيطة للحكومة إلي الحكومات البلدية، وليس بالضرورة من الحكومة المركزية.

واستنتاجا مما سبق، فإن اللامركزية لا تقوم علي أساس حصري علي فكرة التحويلات من الحكومة المركزية إلي الهيئات الفرعية، ولكنها تنطوي على زيادة الوظائف والسلطات والموارد للحكومات الفرعية في مواجهة الحكومة المركزية.

أنماط أو أبعاد اللامركزية

للامركزية على مستوى الدولة أنماط وأبعاد مختلفة، فهناك اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية، واللامركزية الاقتصادية. وفيما يلي شرح لذلك:

١- اللامركزية السياسية :

تتمثل في إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام، انطلاقا من افتراض أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطاً بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. كما أن أسلوب الانتخاب يسمح للمواطنين بأن يعرفوا أفضل عن ممثليهم السياسيين، كما يسمح للأعضاء والموظفين المنتخبين بأن يعرفوا أفضل عن حاجات ورغبات دوائرهم.

ويوسع آخرون من نطاق اللامركزية السياسية، فينظرون إليها على أنها عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومة الموجودة في مركز الدولة والسلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذه الدولة نفسها، وينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم يسمى بالاتحاد الفيدرالي. فالإتحاد الفيدرالي يتكون من عدة حكومات مركبة تشكل في مجموعها إتحاداً واحداً. فلكل ولاية حكومة ذات سلطات ثلاثة: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية. وغالباً ما نلاحظ هذا النمط من الحكم في الدول المركبة من ولايات، كالولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا،

والأرجنتين، والبرازيل، والمكسيك، والاتحاد السوفيتي السابق، ويوغوسلافيا السابقة، واستراليا، والهند، وأندونيسيا وغيرها[٦].

والهدف من هذا النمط هو التأكيد على أن للسلطات المحلية بعض الشرعية في وضع سياسات مستقلة عن الحكومة المركزية. ولعل أهم ما يلاحظ هنا هو الخلط بين الحكم المحلى والحكم الفيدرالي. فالحكم المحلى موجود في كل من الدول الفيدرالية والموحدة، حيث يوجد في الأولى في المستوى التالي لحكومة الولاية، بينما يوجد في الثانية في المستوى التالي للحكومة المركزية.

٢- اللامركزية الإدارية :

تهتم اللامركزية الإدارية بإعادة توزيع السلطة، والمسئولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة. وتتضمن نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي.

وهناك ثلاثة أساليب للامركزية الإدارية هي: عدم التركيز الإداري Administrative Deconcentration، والتفويض Delegation، والنقل Devolution[٧].

أ- عدم التركيز Deconcentration: يقصد به:

❖ تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليها.

❖ نقل الأنشطة التي تضطلع بها الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية، مع احتفاظ السلطة المركزية بسيطرتها على عملية صنع القرار وحقها في مساءلة السلطة المحلية في المهام الموكلة إليها. وفي المقابل، للسلطة المحلية الحق في اتخاذ بعض القرارات، دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

❖ تحويل الوظائف من المكتب المركزي إلى الوحدة الإدارية الأدنى، مع احتفاظ الحكومة المركزية بالسلطة النهائية والأساسية.

❖ نقل المسئولية فقط من المستوي المركزي إلي المكاتب في المستويات الأدنى، مع احتفاظ الحكومة المركزية بالإشراف علي المسئوليات المحولة. وفي ظل هذا الوضع، ليس هناك تغيير مهم في استقلالية الكيان الذي يتلقي السلطة.

ويعتبر عدم التركيز الإداري الشكل الأضعف للامركزية، لأنه مجرد نقل المسؤوليات من موظفي الحكومة المركزية في العاصمة إلى أولئك العاملين في مناطق الدول المختلفة.

ب-التفويض Delegation : هو الشكل الذي من خلاله تنقل الحكومة المركزية مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى منظمات شبه مستقلة لا تخضع بالكامل لمراقبة الحكومة المركزية، ولكنها مساءلة عنها في النهاية. أو هو نقل سلطة اتخاذ القرار من الإدارة المركزية إلى السلطة المحلية، وذلك في بعض الأنشطة المحددة سلفا والتي غالبا ما تشمل توزيع الموارد المالية على المستوي المحلي، ويرافق ذلك تعليمات محددة عن تخصيص هذه الموارد.

والتفويض يعني أن يعهد الرئيس المختص بجزء من سلطته المخولة له أصلاً بموجب القانون إلى أحد مرءوسيه ليباشره تحت إشرافه. ولذلك، يظل الرئيس مسئولاً عن أخطاء المرؤوس الذي فوضت إليه السلطة. ومن المنطقي أيضا، عدم جواز قيام المرؤوس بتفويض غيره فيما فوض فيه، إلا إذا كان التفويض صريحاً في ذلك. كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء، بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه. والتفويض مجرد تكليف من المستويات المركزية للمستويات المحلية، للبت في بعض الأمور نيابة عنها. ومن أهم الأنماط المحلية التي تتحقق بالتفويض إدارة الفروع Field Area Administration.

وهذا الشكل من أشكال اللامركزية يحمل الكثير من خصائص مبدأ(الرئيس والوكيل)، وذلك باعتبار أن الحكومة المركزية هي الرئيس وأن الحكومة المحلية هي الوكيل.

والتفويض لا يعطي سلطة أصلية. كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء، بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه.

ج- النقل Devolution : يتمثل في قيام الحكومة المركزية بنقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى مستويات ووحدات حكم شبه مستقلة Quasi Autonomous وذات وضع خاص.

واللامركزية من خلال نقل السلطة أقوى منها من خلال تفويض السلطة، لأنه في حالة النقل، تصبح السلطات المحلية ذات صفة أصيلة، بموجب القوانين، ومن ثم تكون متوازنة مع المسئوليات. كما أنه في ظل النقل، يتم نقل عملية تخصيص الموارد المالية إلى السلطة المحلية والتي تتحمل كل المسئوليات المتعلقة بذلك بدون تدخل من الحكومة المركزية.

٣- اللامركزية المالية:

المسؤولية المالية عنصر رئيس للامركزية. فإذا كان يتعين على الحكومات المحلية أن تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات، سواء يتم فرضه أو تحصيله محلياً أو محول من الحكومة المركزية – وكذلك أيضاً سلطة صنع قرارات الإنفاق. ويمكن أن تأخذ اللامركزية أشكالاً كثيرة مثل: التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة(من خلال نفقات تكاليف المنتج) والتمويل المشترك أو ترتيبات "الإنتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية وتوسيع الإيرادات المحلية، من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة. كما تأخذ اللامركزية المالية شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة General – Specific، والحق في الاقتراض.

ومن أهم عناصر اللامركزية المالية[٨]:

- توزيع سلطات الإنفاق فيما بين المستويين المركزي والمحلي.
- سلطة الحكومات المحلية في فرض الضرائب.
- تصميم نظام للمنح فيما بين الحكومات.
- وضع ومتابعة ميزانية التدفقات المالية فيما بين مختلف المستويات داخل الحكومة المحلية.

ويمكن للحكومات المحلية أن تطور من تقديمها للخدمات، إذا أعطيت الحق في فرض وتحصيل الضرائب، بدلا من الاعتماد علي المنح المركزية.

ولما كان التمويل من فرض الضرائب المحلية لا يكفي للإنفاق المحلي، تأتي أهمية التحويلات المحلية من الحكومة المركزية إلي الوحدات المحلية في شكل تحويلات مشروطة وغير مشروطة.

وفي ظل التحويلات المشروطة، تكون الوحدات المحلية مسئولة أمام الحكومة المركزية عنها. أما بالنسبة للتحويلات غير المشروطة، فإن الوحدات المحلية تكون مسئولة عنها أمام مواطنيها.

وقد أولت العديد من الدول اهتماماً باللامركزية المالية، فقامت بنقل بعض مسؤوليات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، وبتخفيف شدة الرقابة المركزية عليها، بهدف الاستغلال الكفء للموارد.

٤- اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق:

تشير إلى تحويل وظائف معينة للقطاع الخاص، كما في حالة الخصخصة Privatization . ويمكن أن تشتمل الخصخصة علي ما يلي[٩]:

- ❖ السماح للقطاع الخاص بأداء الوظائف التي كانت حكرا سابقاً علي الحكومة.
- ❖ التعاقد على الإمداد أو إدارة الخدمات العامة أو التسهيلات.
- ❖ تمويل برامج القطاع العام، من خلال السوق الرأسمالي والسماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة.

❖ نقل مسؤولية الإمداد بالخدمات العامة من القطاع العام إلي القطاع الخاص.

وفي العديد من الدول، مثل: بولندا، وجنوب أفريقيا، وأوغندا، وفنلندا، واستراليا، تم نقل بعض السلطات والاختصاصات إلى الوحدات المحلية. فلقد شهدت هذه الدول العديد من الإصلاحات التي أدت إلى زيادة قدرات المجالس المحلية وجعلها أكثر شفافية ومساءلة واستجابة لرغبات واحتياجات المجتمع.

مزايا وعيوب اللامركزية

كما سبقت الإشارة، فإن للامركزية مزاياها، كما أن لها عيوبها، وهذا ما يوضحه التحليل التالي:

١- مزايا اللامركزية:

يمكن بيان مزايا اللامركزية من النواحي السياسية والاجتماعية والإدارية على النحو الآتي[١٠]:

أ- المزايا السياسية للامركزية: من أهم المزايا ما يلي:

• الحيلولة دون الإنفراد والإستئثار بالسلطة، حيث يتم توزيع السلطات والمسئوليات على أكثر من مستوى.

• تعظيم قدرة الحكومات المحلية على الإستجابة للمطالب المحلية.

• زيادة فرص المشاركة السياسية في المجتمع، مما يؤدي إلى تجذر القيم الديمقراطية والذي يؤدي بدوره إلي تحقيق الإستقرار السياسي. فمشاركة الأفراد في مناقشة الموضوعات التي تهمهم والقرارات التي تؤثر على حياتهم تؤدي إلى نشر ثقافة المشاركة السياسية. كما يؤدي هذا المناخ السياسي إلى تكوين قيادات سياسية محلية والتي سوف تكون في المستقبل قيادات قومية.

• الإسهام في تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتكونة من شرائح قومية أو دينية متنوعة.

- جعل عملية صنع القرار أقرب إلي الأفراد، ومن ثم يكون هناك تجانس بين السياسات وبين مطالب الأفراد، خاصة أن صناع القرار سوف يصبحون مساءلين من قبل المجتمعات المحلية، من خلال الانتخابات المحلية.

ب- المزايا الإجتماعية للامركزية: تتمثل في:

- زيادة الوعي لدى المواطنين المحليين بأهميتهم وبأهمية الأدوار التي يقومون بها.
- مساهمة المواطنين المحليين في مشاريع التنمية، نتيجة الرغبة في التقدم والمنافسة.
- تحمل المواطنين المحليين مسؤولية مواجهة المشاكل المحلية والعمل على حلها بصورة سريعة.
- غرس الشعور بالولاء والانتماء للمجتمع المحلي.

ج- المزايا الإدارية للامركزية: تشمل ما يلي:

- تخفيف العبء عن الحكومة المركزية.
- السرعة في إنجاز المهام وتحقيق الكفاءة في العمل الإداري.
- سهولة التنسيق بين أجهزة الدولة في الإقليم الواحد.
- تحفيز العاملين، من خلال إتاحة الفرصة لهم بالمشاركة في عمليات اتخاذ القرار.
- تدريب المدراء في الأقاليم والمحافظات، من خلال تفويض الصلاحيات لهم، وبذلك تفتح المجال لزيادة خبرتهم والتعلم من خلال العمل.
- تصغير حجم الأجهزة الحكومية، لتكون أسهل في إدارتها وأكثر قدرة على الإستجابة لإحتياجات الأفراد، وبالتالي يكون الأفراد أكثر قدرة على محاسبة الحكومة.

د- المزايا الإقتصادية للامركزية: تتمثل فيما يلي:

• تحقيق كفاءة الإنتاج والتوزيع. فعلي الرغم من الإصلاحات الهائلة وإنفاق الموارد. فشلت الكثير من الحكومات المركزية في تقديم الخدمات المحلية بالجودة المطلوبة. لتحسين مستوي معيشة أغلبية السكان. وهذا الفشل لا يرجع إلي نقص الموارد. بل يرجع إلي عدم الاستخدام الكفء للموارد المتاحة. بسبب بعد الحكومة عن المواطنين. فالموظفون في ظل حكومات مركزية ليست لديهم المعرفة الضرورية عن الظروف المحلية لتقديم خدمات حكومية كفئة. والكفاءة التي توفرها اللامركزية في تقديم الخدمات تعتمد على بعدين هما: الإنتاجية والتخصيص. وتتم الكفاءة الإنتاجية. عندما يعمل الاقتصاد على إنتاج السلع وفق الإمكانيات المتاحة. أما كفاءة التوزيع. فتتوقف على تخصيص الموارد. وفقاً لرغبات المستهلكين.

• تشجيع الأسواق الصغيرة والخصخصة. كوسيلة لتعزيز اللامركزية.

• زيادة قدرة السكان المحليين في المناطق التي كانت مهملة من قبل وفي المناطق المحلية على الوصول إلى الموارد الحكومية المركزية بطريقة متزايدة في الدول الأقل تقدما.

• زيادة المشاركة من قبل المجتمعات المحلية التي أصبحت قادرة على التأثير والضغط على الأجهزة الحكومية. مما أدي إلي زيادة نصيب المجتمعات المحلية من الموازنات والموارد القومية.

• الأخذ في الاعتبار التخطيط المحلي في إطار الاستراتيجية القومية للتنمية.

٢-عيوب اللامركزية:

إذا كان للامركزية العديد من المزايا فإن لها بعض العيوب. مثل[١١]:

• إضعاف السلطة المركزية. الأمر الذي قد يؤدي إلى إضعاف التنسيق بين المركز والأقاليم. وبين الأقاليم نفسها. والتي هي مسؤولية الإدارة المركزية.

• تجاوز الأقاليم والإدارات المحلية الخطط الموضوعة في المركز مما ينعكس في إضعاف تنفيذ السياسات العامة للدولة.

- زيادة الأعباء المالية، بسبب تكرار بعض الوحدات كالشؤون القانونية والإدارية على المستوى المحلي.
- تقليل الكفاءة، من خلال تحجيم قدرة المجتمعات المحلية على تحقيق اقتصاديات واسعة النطاق في بعض الخدمات، خاصة أن ذلك يؤدي إلي زيادة المخرجات فيما بين قطاعات تقديم الخدمات العامة والتي سوف تؤدي إلي انخفاض الكفاءة في المجتمع.
- الميل إلى الاستقلال، وخاصة إذا رافق اللامركزية مشاعر العداء القومي أو الديني أو العرقي.
- عدم المساواة فيما بين المجتمعات المحلية والمناطق، تبعا لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية.
- ظهور النخب أو الطبقات النخبوية على المستوى المحلي والتي تلعب دورا أكبر من اللازم في التخطيط والإدارة داخل المحليات.
- إنتشار مظاهر الفساد والمحسوبية والاغتراب السياسي في حالة ضعف المساءلة المحلية.
- افتقار المستويات المحلية إلي القدرة علي إدارة التمويل العام، وعلي وضع إجراءات محاسبية جيدة.
- ضعف السلطات والمسئوليات التي تنقلها الحكومة المركزية إلي الوحدات المحلية. ففي باكستان، قامت الحكومة بتفويض مسئولية تقديم الخدمات التعليمية إلي مستوي المراكز، إلا أن الأخيرة لا تستطيع اتخاذ القرارات فيما يخص تعيين وفصل المدرسين أو نقلهم.

ومن أجل ما سبق، يتطلب تطبيق اللامركزية علاقات قوية، ومساءلة ما بين كل الفاعلين في عملية تقديم الخدمات العامة، وحق المواطنين في مساءلة متخذي القرارات والسياسيين حول توزيع الموارد لتقديم هذه الخدمات.

الخلاصة :

مما تقدم، يمكن القول إن إيجابية أو سلبية كل من الإتجاه اللامركزي أو المركزي يتوقف على طبيعة الموقف ونوع القرارات الإدارية، والعوامل البيئية.كما أنه لا توجد مركزية مطلقة، وكذلك لامركزية مطلقة، بل إن الواقع هو مزيج بينهما، بنسب متفاوتة. فالإدارة العليا أو السلطة المركزية في أية دولة أو منظمة لا تستطيع تحويل جميع صلاحياتها (لامركزية مطلقة)، وإلا كانت النتيجة توقفها عن ممارسة أعمالها، كذلك فإن عدم تحويل الصلاحيات وتركيزها في الإدارة العليا (مركزية مطلقة) لا يؤدي فقط إلى إلغاء دور الإدارة الدنيا أو الإدارة المحلية، بل إلى إلغاء الهيكل التنظيمي للمنظمة أو الدولة بالكامل.

والجدير بالإشارة هنا أن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة، وإنما تتعلق بحجمها، فحسب مقدار السلطة، تتحدد اللامركزية:

- ❖ عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات، زادت درجة اللامركزية.
- ❖ أهمية القرارات، إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، أمكن القول إن النظام يتجه نحو اللامركزية.
- ❖ تعدد المهام، إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.
- ❖ مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

وبالإضافة إلى ما سبق، ينبغي أن تكون النظرة إلى اللامركزية شاملة ومتكاملة، فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات، دون سلطات، وليست سلطات، دون تمكين مالي. وفوق ذلك، فإنه لابد من تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبيهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية، بعيدا عن الأهواء الشخصية، وفوق كل ذلك، فإنها إرادة سياسية وقناعة شخصية.

هوامش ومراجع الفصل الأول

١-Chanchal Kumar Sharma, Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes , Indian Journal of Political Science ,No.1,Vol LXVII ,2006,pp.49-64 .

٢-Maria Cecilia Escobar – Lemmon ,The Causes And Process of Decentralization in Latin America, A Dissertation Submitted to the Faculty of The Department of Political Science in Partial Fulfillment of the Requirements for The Degree of Doctor of Philosophy in Graduate college ,The University of Arizona ,2000,pp 18 -25 .

٣-Rani D. Mullen, Does Local Governance Matter? The Relationship Between Village Government And Social Welfare in Indiana States, A Dissertation Presented to The Faculty of Princeton University in Candidacy for The Degree of Doctor of Philosophy, June 2007, pp. 53 – 58.

4- Maria Cecillia E Scobar Lemmon, op- cit, pp 18-21.

5- James Manor, Renewing the Debate on Decentralization, Common wealth and, Comparative Politics, vol.44, No.3, 2006, PP.283-288.

6- Jonathan Rodden, Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement Comparative politics, vol. 36, no. 4, pp.481-500

7- Vicki Burge Clarke, In Search of Good Governance: Decentralization AND Democracy in China, A Dissertation submitted to the graduate school in partial fulfillment of the

Requirement for the degree doctor of philosophy, Worthern Illinois university, 2001,pp. 45-48.

8- Kempe Ronald Hope,snr, Decentralization and local Governance Theory and Practice in Botswana, Dcvelopment Southern Africa,Vol.17,No.4,2000,PP.519-534.

9- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، جامعة القاهرة،مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،٢٠٠٩، ص ٩. وأنظر أيضا:

-Diana Conyers, Future Directions: in Developing Studies: The case of Decentralization, World development Xiv, 4, 1986, p.11.
-Tulia G .FalleTi, A sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in comparative prospective, The American Political Science Review, Vol.99, No.4, 2005, PP.327-346.

١٠- أنظر:

-Christopher LA Monica ,The Politics of Strengthening Local Government Institutions in Zambia ,A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements For The Degree of Doctor of Philosophy, Boston University ,Graduate School of Arts And Science ,2001 ,pp.137 – 143.
-Alinio Bueenafe F., Philippine local Government Officials Perceptions Of Decentralization and its Effects on Local Governments, Administrative capabilities, A dissertation submitted to the Faculty Of Trachtenberg school of public policy and Public Administration of The George Washington University in Partial Fulfillment of The requirements for the degree of Doctor of Philosophy, May 18, 2008, p.19.
11.Ibid,p.20.

١١- البنك الدولي، تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم في السنوات ١٩٩٧، ١٩٩٩، ٢٠٠٠ ترجمة مؤسسة الأهرام، القاهرة، الأهرام، ص١٤٥، ص ١٢٠.

الفصل الثاني
اللامركزية والديمقراطية

مقدمة:

تختلف الآراء حول علاقة اللامركزية بالديمقراطية، إذ يرى البعض أن اللامركزية أو نظام الحكم المحلي لا يعدو أن يكون تطبيقا لجماعات المصالح الخاصة التي تتناقض مع الإرادة العامة للناخبين التي يمثلها البرلمان على المستوى القومي. كما أنه مجرد نظام فني للإدارة لا صلة له بإرادة الناخبين. ويرى آخرون أن للحكم المحلى دورا في تدعيم الديمقراطية على المستويين القومي والمحلى، حيث أدى تطبيق اللامركزية في بعض الدول إلى تحقيق العديد من الخبرات المهمة في تحقيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، وتوليد طرق جديدة تربط بين المواطن والحكومات على الأقل على المستوى المحلي.

وبصفة عامة، يمكن القول إن أية علاقة إيجابية بين اللامركزية والديمقراطية تعتمد علي نمط اللامركزية. فعدم التركيز الإداري Deconcentration يمكن أن يتم في ظل النظم الديمقراطية وغير الديمقراطية. أما اللامركزية السياسية، فهي الأكثر ارتباطا بالديمقراطية. ويمكن توضيح هذه العلاقة، من خلال توضيح دور كل منهما في تحقيق المشاركة السياسية، والمساءلة والشفافية، والاستجابة، والاستقرار وذلك على الوجه الآتي:

مشاركة المواطنين

إذا كان من أهم مبادئ الديمقراطية أن يكون للمواطنين الحق في انتخاب قادتهم، فإن ذلك يتطلب أن يكون لهم أيضا الحق في التأثير على القرارات التي ترتبط مباشرة بحياتهم الشخصية وبقدرتهم على المعيشة في حرية. كما أن إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية أمام المواطنين تقوى من المساواة بينهم في ممارسة حقوقهم المدنية والتي من أهمها: حقهم في التعبير عن آرائهم

فيمن يتولى إدارة شئونهم المحلية، وحقهم في تكوين الجماعات السياسية المدافعة عن حقوقهم، والحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، مما يحول دون افتئات السلطات المركزية على حقوق المواطن.

والحكومات المحلية قادرة علي توفير هذه الجوانب للديمقراطية، بطريقة لا تستطيع أن تقوم بها الحكومة المركزية، خاصة من حيث تمكين المجتمع المحلى من تحديد احتياجاته وأولوياته، وإتاحة آليات للشكاوى والمقترحات، والتعليم والتدريب السياسي، ونظم التمثيل.

١- تمكين المجتمع المحلى من تحديد احتياجاته وأولوياته:

يسود اعتقاد خاطئ بأنه عندما يتم تأسيس هياكل مثل المجالس المحلية والتي تنشئ لامركزية قريبة من المواطنين المحليين وتدار من خلال ممثليهم، فإن ذلك كفيل في حد ذاته بتحقيق المشاركة الديمقراطية. ويرجع ذلك إلى أننا هنا نكون أمام ما يعرف باللامركزية الرأسية- أي نقل السلطة، والوظائف والمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية – التي تعزز المشاركة، والتمثيل. ولكن المشاركة بمعناها المباشر تحتاج إلى اللامركزية الأفقية لتدعيمها، بمعني العملية التي يتم من خلالها تدعيم وتمكين المجتمع المحلي، من خلال منظمات المجتمع المدني من تحديد ووضع خطط وبرامج التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبصفة عامة، فإن امتلاك القدرة علي الانخراط في مناقشات عامة هو أساس مهم للديمقراطية، وقد تكون له أيضا فوائد خاصة في دمقرطة المجتمعات، حيث يطور المواطنون قدرات جديدة، للتعبير عن آرائهم واحترام الآخرين[1].

ويمكن القول بأن التشاور العام يسمح للمواطنين وللهيئات العامة، لأن يعبر كل منهم عن نفسه وأن يستمع كل منهم للآخر.

كما أن فرص مشاركة المواطنين في داخل الحكومة تلعب دورا حيويا في تمكين المواطنين لأن يصوتوا علي ما يهمهم وأن يعبروا عن مصالحهم، سواء للمواطنين الآخرين أو للهيئات.

وهناك العديد من الآراء التي تؤكد على أن الحكومات المحلية تقدم العديد من الفرص للمواطنين من أجل بناء مجتمع طبيعي قائم على علاقات مواطنة قوية، مع إعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في القضايا العامة، والحوار مع السلطات المنتخبة[٢].

وتطبيقا للامركزية، تنشئ بعض الدول لجانا تسمى بـ" لجان تنمية المجتمع"، لتحديد الاحتياجات والأولويات في خططها الإنمائية، ومراعاة ذلك في عملية التخطيط على المستوى المحلي، وذلك لضمان المشاركة الفعلية للسكان في التنمية. ومما لاشك فيه أن هذا التخطيط التشاركي يؤدي إلى جعل الحكومات المحلية أكثر استجابة لاحتياجات وأولويات ومشاكل المواطنين.كما يجعلها أكثر فعالية وكفاءة في مجال الاستثمار في البنية الأساسية للفقراء[٣].

٢- التعليم السياسي والتدريب على الممارسة السياسية :

تعتبر المجالس المحلية المدرسة الأولية التي يتعلم فيها المواطن ألف باء السياسة، لما تتيحه له من فرص المشاركة، باعتباره ناخبا أو مرشحا. كما أن الحكم المحلي يسهم في تحقيق التنمية السياسية Political Development، من خلال زيادة الوعي السياسي لدى المواطن، وتمكينه من التمييز بين الشعارات الجوفاء والبرامج الممكنة التطبيق، واختيار الأكفاء، ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات ونفقات الموازنة المحلية والتخطيط للمستقبل. والجدير بالإشارة أن القدرة على التعلم في مجالات العمل العام تكون أكثر تحقيقا وأوسع انتشارا على مستوى المحليات، مقارنة بالمستوى القومي، نظراً لأن السياسة المحلية أقرب إلى الفهم وأدعى إلى المشاركة من المواطنين. ويعمل الحكم المحلي على تقوية الديمقراطية، لأنه يتيح الفرص لمشاركة المواطنين في إدارة شئونهم المحلية بأنفسهم، إضافة إلى أنه يخلق مناخا ديمقراطيا للتعبير عن الرأي.

ومما لاشك فيه أن مشاركة المواطنين، سواء من خلال المجالس المحلية أو غيرها من اللجان يتيح فرصة التدريب على القيادة لبعض الأشخاص، تمهيداً لشغلهم مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى القومي.

ويؤكد الواقع أن نسبة معقولة من أعضاء المجالس التشريعية في بعض الدول قد مارسوا العمل كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية قبل انتخابهم لعضوية البرلمان أو كعمد ومحافظين قبل شغلهم لمناصب وزارية أو لرئاسة الدولة. ومما لا شك فيه أن العمل في المجالس المحلية وفي المؤسسات الأخرى، كالنقابات العمالية والأحزاب السياسية... الخ له تأثير كبير على فهم الكثير من الأدوات اللازمة للعمل في المجلس التشريعي القومي أو في السلطة التنفيذية. ومن ذلك - على سبيل المثال- القدرة على استيعاب وسائل حل الصراع السياسي، واتخاذ القرارات، وإدارة الأزمات، وطبيعة عمل الأحزاب السياسية، ودور العضو المنتخب في تمثيل المصالح، وطريقة صنع السياسات العامة، والمسئولية أمام الناخبين، وطرق جمع المعلومات عن آراء الناخبين وأولوياتهم[٤].

٣- إتاحة آليات للشكاوى والمقترحات:

تتطلب الديمقراطية الجيدة أن يمتلك المواطنون فرصا واضحة لإسماع صوتهم للهيئات العامة. ويشتمل ذلك علي ضرورة إتاحة آليات تمكن المواطنين من إيصال الشكاوي والمقترحات والمطالب إلي المجالس المنتخبة ومن المشاركة في حل مشاكل المجتمع أو وضع أولويات الإنفاق العام[٥] .

ويؤكد دور المجالس المحلية في تلقى شكاوى المواطنين وإيجاد الحلول لها على علاقة المواطن المحلى بالسلطات المحلية. فالقرارات التي تتخذها السلطات المحلية قد تحيد عن جادة الصواب، ومن ثم يجب على الوحدات المحلية أن تفتح للمتضررين من تلك القرارات منافذ التظلم، لتصحيح مثل هذه القرارات. ولذلك، تحرص دول كثيرة مثل بريطانيا، والسويد على إيجاد نظام مستقل لتلقى الشكاوى والتظلمات من المواطنين المحليين والعمل على حلها. وهذا النظام هو نظام المدعى المحلى لشئون الوحدات المحلية Local Commissioner for Administration، والذي يطلق عليه أحيانا الأمبودسمان المحلى Local Ombudsman[٦].

٤- نظم التمثيل:

تتطلب الديمقراطيات الحديثة إسناد السلطة إلي ممثلين منتخبين من المواطنين ويعملون بالنيابة عنهم ويكونون مساءلين أمامهم ومستجيبين لهم. وتقوم النظم التمثيلية علي أساس الانتخابات التنافسية، عندما تتم في نظم قوية للحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك حرية التعبير وسهولة الوصول إلى المعلومات، وحق تنظيم جمعيات مستقلة مع حق الترشيح للانتخابات. وتسمح للمواطنين بأن يحددوا أولوياتهم في صناديق الاقتراع وأن يسائلوا الموظفين المنتخبين علي قراراتهم.

وتعبر الانتخابات جزئيا عن أولويات المواطنين المتوقعة في مجال السياسات العامة، وكيف تترجم النظم هذه الأولويات إلي مقاعد في نطاق الهيئات التمثيلية تلعب دوراً في استجابة النظام.

ويشير Mill إلى التمثيل النسبى، حسب السكان In Proportion كمبدأ أولي للديمقراطية، حيث يتم أخذ أولويات الأقليات الممثلة بنسبة في الاعتبار بواسطة الموظفين المنتخبين. ويمكن استخدام أساليب أخرى، لتمثيل بعض الفئات فى المجتمع مثل نظام الحصص "Quotas".

وفي الديمقراطيات التمثيلية، يلعب التصويت دورا مهما في ضمان مساءلة المواطنين للموظفين المنتخبين الذين يعتمدون علي المواطنين في استمراريتهم في وظائفهم. ومع ذلك، فإنه في كثير من النظم، قد يكون الموظفون المنتخبون أكثر اهتماما بقادة الأحزاب أو السلطات المستويات الأخرى من الحكومة، مع اهتمام أقل بالناخبين(٧).

المساءلة والشفافية

المساءلة والشفافية من أهم العناصر التى تجمع بين اللامركزية والديمقراطية. والمساءلة هنا هي الدرجة التي يتعين علي الحكومات المحلية عندها أن تفسر وتبرر ما فعلته أو فشلت في أن تفعله.

وللمساءلة Accountability في مجال الحكم المحلي شكلان هما: مساءلة الموظفين المحليين أمام المجلس المحلي، ومساءلة الأخير أمام المواطن المحلي. وفي ظل الشكل الأول للمساءلة، تتشابه مساءلة الموظفين المحليين أمام المجلس المحلي مع مساءلة الوزراء أمام البرلمان، فلأعضاء المجالس المحلية الإشراف على أداء الخدمات المحلية، ومن ثم يخضع الموظفون المحليون لرقابة وإشراف الأعضاء المنتخبين بصفتهم ممثلين للناخبين.

أما بالنسبة لمساءلة أعضاء المجالس المحلية أمام المواطن المحلي، فإن الأنتخابات المحلية كعنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية تعطى المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين ومساءلتهم، والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، ومدى استجابتهم للمطالب المحلية المشروعة. ومما لاشك فيه أن نظام مساءلة المواطن لعضو المجلس المحلي يفوق - إلى حد ما - نظام مساءلة أعضاء البرلمان أمام الناخبين، فصغر حجم الوحدة المحلية، وقرب الأعضاء المنتخبين من الناخبين مكانيا، واجتماعيا يساعد على خلق اتصال فعال بينهم وبين المواطنين. كما يؤدى إلى إحساس المواطن المحلي بعلاقة مباشرة مع العضو المنتخب، مما يجعل عملية الرقابة الشعبية على المجلس المحلي أكثر فعالية. ونظراً للضرائب المحلية التي يحس بها المواطن إحساسا مباشرا، ويقع ثقلها مباشرة عليه، فإنه سيكون حريصا على إنفاقها في الأوجه الصحيحة وعلى محاسبة القائمين عليها وتقدير ما يحصل عليه في مقابلها(٨).

وإذا كانت الانتخابات تمكن المواطنين من معرفة ما يفعله ممثلوهم بالنيابة عنهم، فإنها غير كافية لمتابعة أنشطة هؤلاء الممثلين بعد الانتخابات. ولهذا السبب، فإنه من المهم أن يكون هناك إطار مؤسسي يسمح للمواطنين بمراقبة القرارات والأفعال للسلطات المنتخبة وإعطائهم صوتا في الشئون العامة بين فترات الانتخابات.

ومما لاشك فيه أن الديمقراطيات التنافسية تصبح ديمقراطيات تفويضية Delegative، إذا اقتصر تأثير المواطنين على وقت الانتخابات فقط ،

فالديمقراطيات التي تفتقر إلي آليات لجعل أصوات المواطنين مسموعة تكون ضعيفة الاستجابة، وتنتهي بتشجيع استراتيجيات الخروج، بمعني أن المواطنين يرفضون المشاركة في جوانب أخري من الحياة العامة مثل دفع الضرائب أو طاعة القوانين. ولذلك، فإن الديمقراطيات القوية هى التي يتحمل فيها المواطنون والهيئات المنتخبة مسئولية مشتركة عن القرارات العامة، وليس كصناع قرار موسميين Occasional في وقت الانتخابات(٩).

وتحقيقا لما سبق، يجب أن يمتلك المواطنون آليات، لمعرفة ما يفعله الممثلون المنتخبون بالنيابة عنهم. ويشتمل هذا المتطلب علي امتلاك المعلومات في الوقت المناسب عن القرارات التي تتخذها الهيئات العامة، ومن الذين يصنعون هذه القرارات(الأصوات والإجراءات) وكيف تم توزيع الموارد(الموازنات والمرتبات، والعقود). كما تتطلب من الهيئات العامة أن تنشر معلومات عن أنشطتها وقراراتها وإنفاقها وأن يستطيع المواطنون الحصول علي هذه المعلومات عند الطلب. ولذلك، لا بد من عرض هذه المعلومات بالشكل الذي يسهل علي معظم المواطنين الوصول إليه (تقارير توزع علي نطاق واسع- أرقام سهلة الاستيعاب، وقواعد وإجراءات لصنع القرارات تنشر في الوقت المناسب(١٠) .

والشفافية وإن كانت عنصرا ضروريا، إلا أنها ليست كافية بمفردها لضمان تمكين المواطنين من أن يراقبوا ويسائلوا موظفيهم المنتخبين. ففي كثير من الحالات، يمكن أن تساعد مؤسسات المساءلة الأفقية مثل الحاكم، والمحقق في الشكاوي Ombudsman علي تشجيع الشفافية وضمان طاعة الموظفين المنتخبين. كما يجب أن يكون هناك استقلال مالى محلي، من حيث إمكانية فرض الضرائب وتحديد النفقات. فإذا لم تمتلك الحكومات المحلية السلطة علي تحديد معدلات الضرائب، فإن المسؤلين فيها لا يمكنهم أن يكونوا مساءلين بالكامل أمام المواطنين أو الناخبين عن جودة الخدمات العامة المقدمة. ومن الضروري أيضا أن تكون المجالس المحلية منتخبة وأن يكون المجلس مسؤلا عن تعيين الموظفين الرئيسيين، وإذا لم يكن ذلك موجودا، فلن تكون هناك مساءلة أمام المواطنين(١١).

الاستجابة Responsiveness

يمكن القول بأن المجالس المحلية - فى ظل اللامركزية- تكون أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية، لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلى وظروفه وإحساسها بالمسئولية المباشرة تجاه الناخبين، ولعلم أعضائها بأن إعادة انتخابهم تتوقف على موقف الرأي العام المحلى من أدائهم واستجابتهم لمطالب المواطنين. ويبرز هنا دور وسائل الإعلام المحلية في فعالية استجابة السلطات المحلية للحاجات والمطالب المحلية، من خلال جمع المعلومات عن المشاكل المحلية، ووضعها تحت أعين الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية. أضف إلى ذلك أن الكثير من المجالس المحلية تقوم باستطلاع آراء الناخبين قبل اتخاذ القرارات المهمة.

وعلى العكس مما سبق، فإن الحكومة المركزية أقل قدرة على الاستجابة للمطالب والحاجات المحلية من الوحدات المحلية، لأنها تعتمد على التخصص الوظيفي وتقديم الخدمات على نمط موحد في جميع أنحاء الدولة، بغض النظر عن الظروف المتنوعة للمحليات، ومن هنا، تأتى أهمية المجالس المحلية المنتخبة في تحديد نوعية الخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات المحلية[١٢].

المواطنة والاستقرار السياسى

يشتمل مفهوم المواطنة على معانى الولاء والإنتماء، من خلال تحقيق العدالة والمساواة فى الحصول على الخدمات، وفى المشاركة فى صنع القران وفى الوظائف لكل الجماعات المحلية، مما يزيد من الولاء للمجتمع المحلى ثم للدولة بشكل أوسع.

ويرتبط موضوع المواطنة ليس فقط بالاختلافات العرقية والثقافية المنتشرة فى الكثير من المناطق فى كثير من دول العالم، ولكنها ترتبط كذلك ببعض الجماعات التى قد استبعدت من المشاركة الاجتماعية مثل النساء، والفقراء، والمسنين، أو الجماعات المختلطة عرقيا أو ثقافيا. ففى التجربة الفرنسية، كان التأكيد على مبادىء المواطنة نابعا من التهميش لجماعات من السكان، نتيجة لعملية التحضر والتنمية الاقتصادية، وليس نتيجة للانقسامات فى السكان أوالهجرات المختلفة[١٣].

ويرتبط الحديث عن المواطنة المحلية "Local Citizenship" بالحديث عن الحقوق السياسية والحقوق الاجتماعية، مثل الحقوق الخاصة بحرية الرأى، وحرية التعبير والمساواة، والعدالة الاجتماعية.

وفي ظل اللامركزية، يمكن حماية الأقليات الإثنية والتقليدية. فإذا أقامت الأقليات في منطقة في ظل درجة معينة من الحكم الذاتي، فإن اللامركزية تمنح هذه الأقليات بالأساس الحق في أن تكون حرة كجماعة. فاللامركزية تغرس الشعور والإحساس بالمجتمع أو الجماعة وتسمح بمشاركة ذات معنى في حكم ذاتي. وفي كثير من الدول، تصمم السلطة الممنوحة للوحدات المحلية، لتأكيد الإدارة الذاتية وحقوق الأقليات وأعضائها.

ونتيجة لما سبق، أصبحت النظرة إلى الحكومات المحلية، ليس باعتبارها مقدمة للخدمات العامة، نيابة عن الحكومة المركزية، ولكن باعتبارها حكومة لها دور فى تحقيق الإنتماء، وبالتالى فإنه لابد أن يكون لها استقلالية عن الحكومة المركزية، حيث إنها فى حاجة إلى حرية الحركة فى القيام بأنشطة تخدم الهدف الأساسى وهو ربط السكان المحليين بحكوماتهم(١٤).

وإلى جانب ما سبق، فإن الديمقراطية المحلية تساهم في تحقيق التناغم الاجتماعي، وتأكيد روح الجماعة ، بما يؤدى في النهاية إلى استقرار المجتمع سياسيا، ومن ثم تمكين الناخبين من اختيار القادة المحليين الذين يثقون فيهم. فلقد أكدت العديد من الدراسات أن اللامركزية بمختلف أشكالها تعمل على تعزيز الديمقراطية ودعم الاستقرار، فتساعد على المحافظة على النظام السياسي عن طريق توزيع السلطة بين مجموعة واسعة من الأحزاب السياسية. كما تؤدي إلى شعور المواطنين كافة بالرضا، فلكل حصة ملموسة في النظام، كما أن اللامركزية تتوافق مع تطلعات الشعوب والمجتمعات المحلية الذين يريدون ببساطة أن تكون الحكومة أقرب وأكثر استجابة لاحتياجاتهم. فالحكومة عندما تكون قريبة من الناس، فإنه يكون من الأسهل محاسبة الحكومة على نجاحها وفشلها

في توفير الخدمات الأساسية، وحفظ النظام ، والتسوية العادلة للنزاعات والقضايا المحلية[١٥].

الخلاصة :

إن تأكيد العلاقة بين اللامركزية والديمقراطية ، لا يكون إلا من خلال مجالس شعبية منتخبة وتمارس دوراً فعالاً في صياغة خطط التنمية المحلية، ودوراً رقابياً فاعلاً تجاه الأجهزة التنفيذية المحلية، ودعم اللامركزية التنفيذية ونقل العديد من السلطات المركزية إلى المستوى المحلي خاصة في مجال الخدمات.ويتطلب ذلك إجراء الإصلاحات القانونية اللازمة لنقل السلطة، ليس فقط للحكومات المحلية، بل أيضاً للمجتمعات المحلية ككل، وإعطائها سلطة صنع القرار، وسلطة النظر في المسائل السياسية والاقتصادية التي تهم المجتمع المحلي. كما لابد من تعزيز قدرة الحكومات المحلية، من حيث الموارد المالية وشؤون الموظفين وتنظيم هياكل ونظم الإدارة والبيانات والمعلومات والمرافق والشبكات وغيرها.

هوامش ومراجع الفصل الثاني

1. Mary Rose Kufral , Decentralization and citizen participation in urban Chile: The Transfer of Health and Education Administration to local Government, chapel hill university of North Carolina, 2001,pp.86-87.
2. Richard i.c. Tambrulsi and Happy M Kayuni, Decentralization opening anew window For Corruption: An Accountaliliy Assessment of Malawi's Four years of Democratic Local Governance, Journal of Asia and African studies, pp.162-183.

3. Ibid,p.194.

٤ . د. سمير محمد عبد الوهاب ،الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص ١٩.

٥.المرجع السابق، ص ٢١.

٦. المرجع السابق، ص ٢٢.

7. sanjay pandey, op- cit.

٨. د. سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٢٠.

٩. المرجع السابق، ص ٢١.

١٠.المرجع السابق، ص ٢٢.

١١.المرجع السابق، ص ٢٢.

12. Sanjay pandey, Democracy and Decentralization,op-cit,p.10.
13. ibid, p. 11.
14. . ibid, p12.
15. .Ibid,P. 15.


https://t.me/montlq

الفصل الثالث
الحكم المحلى: المفهوم والمقومات

مقدمة :

لقد ظهر مفهوم الحكم المحلى في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها من ناحية، والتوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية أخرى. كما ساعد على ذلك تباين الحاجات والمطالب المحلية، وعدم قدرة الحكومة المركزية على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية، ذلك أن التخطيط للمشروعات المحلية على المستوى القومي تتحكم فيه الاعتبارات السياسية والأولويات القومية. يضاف إلى ذلك أن إشراك المواطنين في إدارة شئونهم قد استلزم ضرورة وجود الحكم المحلى.

والحكم المحلى يمثل اللامركزية الإقليمية، بمعنى توزيع السلطات والمسؤليات بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية الموجودة فى مناطق جغرافية (وحدات محلية) تتوافر فى كل منها مجموعة من العناصر والمقومات، من أهمها: الاعتراف بالشخصية القانونية لهذه الوحدات، ووجود مجالس محلية منتخبة مستقلة ماليا وإداريا، ولها اختصاصات أصيلة في إدارة الشئون المحلية، ولديها القدرة على تكوين موارد مالية خاصة بها وحرية التصرف فيها، وذلك كله في إطار نوع من الرقابة تمارسه الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، للتأكد من أن هذه المجالس تمارس دورها، كما حدده القانون، ووفقاً للمصلحة العامة. ويتناول هذا الفصل مفهوم ومقومات نظام الحكم المحلى والحوكمة المحلية.

مفهوم الحكم المحلى

عندما تطبق الدولة اللامركزيّة، فإنها تنشىء أجهزة وهيئات محليّة في التقسيمات الجغرافية أو الوحدات الإدارية بالدولة تتولى إدارة الشئون المحليّة في حدود السلطات التي تخولها لهذه الأجهزة المحليّة وتحت رقابتها، وفي إطار ما ينص عليه الدستور والقانون[1]. وبعبارة أخرى، فإن الحكم المحلي يوجد فى أية دولة،

عندما تقوم هذه الدولة بتقسيم إقليمها الجغرافى إلى وحدات محلية تديرها هيئات محلية مستقلة (مجالس محلية) لها شخصيتها الاعتباريّة. وتقوم على تمثيل المواطنين وإشراكهم ومباشرتهم السلطات والاختصاصات التي خولها القانون لتلك الهيئات المحليّة.

ووحدات الحكم المحلى أيًا كانت صورتها. وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة تكون في مستوى أدنى من الحكومة المركزيّة في الدولة الموحدة. وفى مستوى أدنى من مستوى حكومة الولاية في الدولة الفيدرالية أو الاتحادية.

ويختلف الحكم المحلى (Local Government) عن الإدارة المحلية (Local Administration). فالإدارة المحلية. تركز أكثر على الجوانب التنفيذية. وإن تضمنت بعض السلطات والاهتمامات التي تشير إلى دورها في صنع القرارات ووضع السياسات. ولكنها لا تكون إلا على المستوى القطاعي – الوزارات والهيئات العامة – حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الوزارة في العاصمة وفروعها في المناطق المختلفة. ولذلك. فإنه غالباً ما يطلق على الإدارة التعليمية أو الصحية وغيرهما في دولة كبريطانيا أو الولايات المتحدة الأمريكية الإدارة المحلية التعليمية. وكذلك الإدارة المحلية الصحية.

أما الحكم المحلى. فهو يركز على دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم. سواء بطريقة مباشرة (اجتماعات المواطنين) أو غير مباشرة (من خلال مجالس محلية تقوم على أساس تمثيلهم). بحيث يمكنهم التعبير عن آرائهم واتجاهاتهم. وصياغة السياسات والقرارات التي تعكس آمالهم وطموحاتهم واحتياجاتهم. إذن العبرة في الحكم المحلى تتمثل في دور المواطنين في حكم وإدارة شئونهم المحلية والتي هم أدرى بها من غيرهم. ولذلك. فالحكم المحلى موجود في جميع الدول كنظام. طالما وجدت مجالس محلية تمثل المواطنين المحليين. مع تباين هذه الدول عن

بعضها البعض، من حيث مدى قوة وفعالية المجالس المحلية أو نظام الحكم المحلى بصفة عامة[٢].

ويؤكد وجهة النظر هذه أن كلمة حكم لا تنطوي بالضرورة على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، فهي لا تعنى أكثر من البت أو الفصل في الأمور. كما أن كلمة إدارة لا تنطوي أيضا على مجرد التنفيذ، بل تتضمن كذلك البت في الأمور واتخاذ قرار ما. ولذلك، نجد أن الحكومة الأمريكية غالبا ما يطلق عليها الإدارة الأمريكية، في حين أن الرئيس الأمريكي يمتلك إلى جانب سلطته التنفيذية سلطات تشريعية وقضائية. كما أن أي مدير أو مجلس إدارة شركة لا ينفذ فقط، بل يتخذ أيضا قرارات.

وفى التطبيقات العملية، نشهد خلطاً في استخدام المفهومين السابقين، يعكس أيضاً الجدل العلمي حول التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى. ولذلك، كثيراً ما نجد دولاً تطلق على نظمها المحلية "الإدارة المحلية"، في حين أن بها مجالس محلية تقوم على أساس تمثيل المواطنين المحليين بالانتخاب المباشر، وتتمتع بالعديد من الاختصاصات والسلطات. ويرجع هذا الاختلاف حول العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى إلى الخلط بين الأخير وبين حكم الولاية فى الدول الفيدرالية، على الرغم من أن كثيرا من الدول الفيدرالية مثل الولايات المتحدة الأمريكية لا تنص فى دساتيرها على الحكم المحلى، تاركة ذلك لدساتير الولايات نفسها، باعتباره شأنا يخص كل ولاية. ولذلك، يوجد فى الدولة الفيدرالية أكثر من نظام للحكم المحلى.

ونتيجة لما سبق، يصعب الاعتماد على الاسم للتمييز بين نظام محلى وآخر، خاصة أن الاسم قد يتغير في داخل الدولة ذاتها، دون أن يعنى ذلك أن هناك تغييراً قد حدث في جوهر النظام المحلى. وهذا ما حدث بالفعل بالنسبة للنظام المحلى المصري الذي أطلق عليه خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٨٨

نظام "الحكم المحلى"، ثم رأت القيادة السياسية استبدال مصطلح الإدارة المحلية به، دون أن يكون قد حدث تقليص لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، وعلى الرغم من وجود مجالس شعبية محلية منتخبة، بغض النظر عن حجم سلطات هذه المجالس.

ويضاف إلى ما سبق صعوبة التفرقة بدقة بين النظم المحلية وبعضها البعض، اعتمادا على معيار واحد، حيث إن هناك مجموعة من المعايير التي لا بد من النظر إليها كمجموعة متكاملة ومتفاعلة مع بعضها مثل مدى توافر عنصر الاستقلال المالي والإداري في الوحدات المحلية، وأسلوب تشكيل المجالس المحلية (بالانتخاب أم بالتعيين) وحجم وطبيعة الاختصاصات المحلية، وحجم الموارد المالية الذاتية، وطبيعة العلاقات المركزية المحلية ..... الخ.

الحوكمة المحلية Local Governance

تؤكد النظريات الحديثة أن مفهوم الحوكمة المحلية Local Governance أشمل من مفهوم الحكم المحلى Local Government ، حيث إن الأخير يعتمد على دور الحكومة المحلية، باعتبارها المخطط الذى يبادر بالمشروعات وغيرها، في حين أن دورها فى ظل الحوكمة المحلية هو قيادة التفاعلات داخل المجتمع.

وقد ظهر مفهوم الـ Governance في عام ١٩٨٩، خاصة في كتابات البنك الدولي، نتيجة لعوامل داخلية (البيئة الداخلية للدولة)، وعوامل خارجية أخرى مرتبطة بالنظام العالمى وبالتطور التكنولوجى، وتطور علم الإدارة العامة وغيرها.

١- أسباب التحول من الحكم المحلى إلى الحوكمة المحلية:

هناك الكثير من العوامل السياسية والاجتماعية التى جعلت من فكرة الحكومات المحلية أمرا غاية فى الضرورة والأهمية. فالمحليات والمدن أصبحت تنتهج استراتيجيات وسياسات محلية ودولية على السواء،

لتحقيق تنافسية لها عن باقى المحليات فى نفس الدولة أو فى الدول الأخرى. فلم تعد هناك منطقة لا تتطلع إلى تحقيق ميزة تنافسية لها عن باقى المحليات فى الدول الأخرى فهى تريد أن تكون منافسة دوليا فى اقتصاد عالمى. ومثل هذه التغييرات وضعت الكثير من الضغوط على الحكومات المحلية لتكون أكثر مرونة وتكيفا وقدرة على حل المشكلات بطريقة مبتكرة، الأمر الذى جعلها تتنتقل من نظام الحكومات المحلية إلى نظام الحوكمة المحلية"Local Governance". ومن أهم تلك العوامل[٣]:

❖ لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

❖ ظهور الكثير من الكيانات السياسية التى تعلو على كيان الدولة مثل الاتحاد الأوروبى، ومنظمات المناطق الحرة فى أمريكا الشمالية "North-American Free Trade Area".

❖ تغير الخريطة السكانية لكثير من المناطق المحلية، حيث زادت نسبة الهجرة من الريف إلى المدن والمناطق الحضرية. وكذلك الهجرات المتتابعة من دول معينة إلى دول أخرى، مثل الهجرة من الدول الأفريقية إلى فرنسا، ومن تركيا إلى ألمانيا وغيرها، مما أدى إلى وجود مناطق للفقراء وأخرى للاغنياء. وترتب على هذه الإنقسامات ظهور السوق الخفية"Underground Market"، وزيادة معدلات الجريمة.

❖ ارتفاع مستويات الرعاية الصحية وزيادة أعمار المسنين، مما يؤدى إلى زيادة العبء على الاقتصاديات المحلية. فعدد من الأفراد فى قوة العمل يعيلون عددا أكبر من المسنين، وهذا يدل على زيادة المسئوليات على الموازنات المحلية وقدرتها على تحمل هذه النفقات الاجتماعية.

❖ الاتجاه إلى الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال (استرداد التكلفة، ورسوم الانتفاع، والإسناد إلى الغير) في مجال الإدارة العامة. كما حلت مجموعة من

القيم الجديدة (التمكين، والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية، والتدرج الوظيفي). وقد تجلى ذلك في دعوة Osborn & Gaebler في بداية التسعينيات، لإعادة اختراع الحكومة، بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى في الولايات المتحدة الأمريكية.

ونتيجة لما سبق، حدث الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة (Local Government) إلى نظام حكم محلي يشارك فيه أيضا القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية (Local Governance). ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر ١٩٩٦ عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة Good Local Governance علي النحو التالي(٤):

❖ نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلي المستويات المحلية المختلفة، بموجب القانون.

❖ اللامركزية المالية والموارد الكافية، للقيام بتلك الأنشطة علي المستوى المحلي.

❖ مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

❖ تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

٥- تعريف الحوكمة المحلية:

هناك أكثر من تعريف للحوكمة المحلية، لعل من أهمها:

❖ العمليات والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة والرقابة وإدارة الموارد، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية(البنك الدولي) (٥).

❖ قدرة الحكومة علي إدارة الموارد بكفاءة ووضع وتنفيذ السياسات الملائمه(٦).

❖ الإقرار بقيمة المواطنين والمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والسياسية بينهم. وكما هو واضح من هذا التعريف، فإنه يؤكد علي الطبيعة السياسية والبعد الإداري للحكومة، فيؤكد علي توسيع نطاقه، ليشمل المجتمع المدني والمشاركة في بناء مؤسسات تقوم علي التعددية، كما أنه يركز علي

العمليات التي يتم من خلالها صنع القرارات العامة، لتحقيق التنمية والكفاءة في إدارة الموارد وتنفيذ السياسات العامة[٧].

❖ ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على جميع مستوياته، وتضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP)[٨].

❖ التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام[٩].

❖ استخدم السلطة السياسية وممارسة الرقابة علي المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[١٠].

❖ الإدارة الفعالة للشئون العامة المحلية، من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة، من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والجماعات في المجتمع المحلي[١١].

وانطلاقا مما سبق، نجد أن المفهوم يؤكد علي ضرورة الانتقال بفكرة الحكم من الحالة الهيكلية إلي حالة أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين مكونات ثلاثة هي: الأجهزة الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني، ومنظمات القطاع الخاص.

ويتم التفاعل بين المكونات الثلاثة للحوكمة علي أساس الدور المنوط بكل منها، فالحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية المساندة، بينما يعمل القطاع الخاص علي توفير فرص العمل لأفراد المجتمع، وتهيئ مؤسسات المجتمع المدني المجتمع للتفاعل السياسي والاجتماعي ومشاركة الأفراد والجماعات في الأنشطة السياسية والاجتماعية.

ويتباين الفاعلون بتباين المستوي الذي يتم فيه صنع القرار، وكذلك بموضوع القرار، ففي المناطق الريفية مثلاً يمكن أن تكون الأطراف الفاعلة هي: ملاك الأراضي، واتحاد الفلاحين، والتعاونيات والمنظمات غير الحكومية، والقادة الدينيون،

والأحزاب السياسية... الخ. وفي المناطق الحضرية والمستويات المحلية الأعلي، تكون الأطراف الفاعلة علي المستوي المحلي؛ الأعضاء المنتخبون، والأجهزة التنفيذية والإدارية ، والمواطنون، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص. أي أن هذا المنظور يركز علي الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، وكذلك الهياكل الرسمية وغير الرسمية. وبهذا المعني، فإن الأجهزة المحلية ليست هي الفاعل الوحيد، بل هناك أطراف فاعلة أخري(١٢).

٦- سمات الحوكمة المحلية الرشيدة:

تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي(١٣):

❖ **المشاركة Participation** : بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريق مباشر أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات. وفي إطار التنافس علي الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

❖ **المساءلة Accountability** : يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة. ويتطلب ذلك أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة الحكومية، الأمر الذى يتيح له إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا، خاصة فى ظل المنافسة، وإعمالا لقاعدة الهروب أو التصويت بالأقدام، إذا ما استشعر المواطن الفساد فى الأجهزة الحكومية.

❖ **الشرعية Legitimacy** : قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون السلطة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستند إلي حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع، للحفاظ علي مستوى حياتهم والسعي إلي مستوى أفضل.

❖ الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness :

❖ ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي، ويعني قدرة الأجهزة المحلية علي تحويل الموارد إلي برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

❖ الشفافية Transparency : إتاحة أو تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، للحكم علي مدي فعالية الأجهزة المحلية، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي علي المشاركة.

❖ الاستجابة Responsiveness : أن تسعي الأجهزة المحلية إلي خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين. وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها علي درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

وفي النهاية، يختلف مفهوم الحكومة Government عن مفهوم الحوكمة "Governance". فإذا كانت الحكومة تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة المالية، فإن مفهوم الحوكمة "Governance" يشتمل على الحكومة، بالإضافة إلى هيئات أخرى عامة وخاصة، لتحقيق نتائج مرغوبة.

وعلى الرغم من عناصر القوة التى تفرضها الحوكمة المحلية " Local Governance"، إلا أن هناك بعض عناصر الضعف والتى تتمثل فى أن تطبيق الحوكمة يؤدى إلى نظام للخدمات المحلية يتصارع فيه العديد من الأطراف على الموارد لتقديم الخدمات المحلية، مما يزيد العبء على الإدارة المحلية فى تحقيق التعاون والتنسيق ووضع استراتيجيات لإدارة الصراع. كما أن المجالس المحلية تفقد وضعها وهيبتها فى نظر المواطنين، فى حين تتزايد قوة الهيئات والأجهزة الخاصة.

مقومات نظام الحكم المحلى

من أهم مقومات نظام الحكم المحلى ما يلى:

١- الوحدات المحلية المستقلة :

يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية مثل: المحافظات، والمقاطعات والأقاليم، والمدن، والأحياء، والقرى ...الخ . والأهم من ذلك هو الاعتراف لهذه الوحدات بالشخصية المعنوية أو القانونية، باعتبارها عنصرا من العناصر الرئيسية التى يقوم عليها نظام الحكم المحلى، فلا تعتبر الوحدات المحلية أشخاصاً إدارية مستقلة ، بدون هذا الاعتراف.

ويراعى في عملية التقسيم ضرورة توافر مجموعة من الاعتبارات في داخل كل وحدة إدارية محلية مثل تجانس المجتمع المحلى، وتوافر الموارد المالية والبشرية،وتحقيق الديمقراطية، والكفاءة الإدارية.

والاستقلال هو أبرز سمة للوحدات المحلية على وجه الخصوص، إذ يجب أن تتمتع هذه الوحدات تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ضمن حدود إقليميّة محددة من الدولة، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات لتلك الوحدات، من أهمها(١٥):

- وجود موازنة مالية مستقلة للوحدة الإدارية المحلية تبين إيراداتها ونفقاتها.
- أن يكون للوحدة المحلية من يمثلها أمام المحاكم، بحيث يكون لها حق مقاضاة الدولة والأفراد والهيئات العامة والخاصة، كما يجب أن يكون لها الحق فى رفع دعاوى تتعلق بإلغاء القرارات الصادرة من الحكومة المركزية حتى ما كان متعلقا بالتصديق على قرارات صادرة منها، كما يجب أن يكون للدولة والأفراد والهيئات العامة والخاصة نفس الحقوق تجاه الوحدات المحلية، وتتحمل الوحدة المحلية وحدها المسئولية عن الأفعال الضارة التى تقع منها أو من أحد موظفيها.
- استقلال الوحدة المحلية بشئون موظفيها، بحيث تنظم علاقاتهم لوائح مالية مستقلة، مع خضوعها للسياسة العامة التى تحكم موظفى الدولة.

ويجب أن تكون الأولوية لأبناء الوحدة المحلية عند اختيار الموظفين المحليين، على أن لا يكون ذلك على حساب الكفاءة.

٢- مجلس محلى يمثل المواطنين المحليين:

العنصر الثاني من عناصر نظام الحكم المحلى هو أن يكون هناك مجلس محلى يمثل أبناء المجتمع المحلى، ويعبر عن مصالحهم واحتياجاتهم، وله صلاحيات تقريرية ورقابية[١٦].

ويختلف أسلوب اختيار أعضاء هذه المجالس باختلاف البيئة السياسية والاجتماعية فى كل دولة، إذ تتراوح مابين الانتخاب المباشر والتعيين المباشر[١٧]. ومن الأفضل، أن يتم تشكيل هذا المجلس بالانتخاب، لأن الانتخاب يؤكد الاستقلال المحلى، للأسباب الآتية[١٨]:

- أن العضو المنتخب يتصرف بمحض إرادته واختياره، بما يمليه عليه الصالح العام. أما العضو المعين، فلا يتصرف بحرية، خوفاً على مركزه. كما أنه يعمل، وفقاً لما تمليه عليه السلطة المركزية التى عينته وبما يرضيها.
- يدين العضو المنتخب بالولاء لأبناء وحدته المحلية الذين انتخبوه ليقوم نيابة عنهم بإدارة المرافق العامة المحلية، وليعمل جاهداً على تحقيق رغباتهم وحل مشاكلهم ، حتى يكسب مودتهم. ولذلك فهو يخضع لرقابة ناخبيه والتى تتمثل فى عدم إعادة انتخابه متى ثبتت عدم كفاءته أو نزاهته. أما العضو المعين، فلا يخضع لهذه الرقابة، بل يدين بالولاء للسلطة التى عينته، ويكون شغله الشاغل هو إرضاء رؤسائه.
- الانتخاب يجسد مبدأ الديمقراطية ويوسع قاعدة المشاركة الشعبيَّة في إدارة الشئون العامَّة، حيث لا تعمل الوحدات المحليَّة على تحقيق أهداف إداريَّة فحسب، بل تعمل على تحقيق أهداف سياسية أيضاً، تتمثل فى قيام أبناء المجتمع المحلي باختيار من يتولون إدارة شئونهم المحليَّة، نيابة عنهم.

٣- أن تكون للمجالس المحلية اختصاصات أصيلة:

من العناصر الأساسية للاستقلال المحلى أن تكون للمجلس المحلى اختصاصات أصيلة (مخولة إليه بالقانون) وسلطات فعلية فى إدارة الخدمات العامة المحلية. ويجب أن يمارس المجلس هذه الاختصاصات بمحض إرادته، وأن يملك سلطة البت والتقرير دون أي تدخل من سلطة إدارية أخرى. فالحكومات المحلية هي كيانات إدارية وسياسية مهمة، حيث إنها المسؤلة عن كل الأشياء التي تهم حياة المواطنين. ويتطلب ذلك أن تمتلك هذه الحكومات السلطة Authority التي هي عبارة عن وظائف وسلطات وموارد خاصة بها[١٩]. والوظائف هي الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية. وقد يشمل ذلك صيانة المباني، وتشغيل البنية الأساسية (مثل الشوارع) والمتنزهات ومياه الشرب، والصرف الصحي، وتقديم خدمات أساسية أخري (مثل الرعاية الصحية الوقائية وأنشطة الترفيه، وتسجيل المواليد والوفيات والزواج). أما السلطات Powers، فتشير إلي سلطة صنع القرار التي تستطيع الحكومات من خلالها أن تنظم الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويتروح ذلك بين وضع القواعد للأنشطة المحلية (الأسواق والنقل) وتنفيذ الخطط البلدية أو وضع مدونات خاصة بالجرائم Criminal Codes والتشريع الانتخابي. وفي النهاية، فإن الموارد هي الأموال التي تنفذ الحكومة من خلالها أنشطتها[٢٠].

وهناك نوعان من الاختصاصات المحلية هما:

• اختصاصات محلية أو خاصة، وهى التي تهم أهل الوحدة المحلية فقط ويطريق مباشر ويكون اختصاص الوحدات المحلية بها اختصاصا أصيلاً ويعتبر هذا النوع من الاختصاصات عنصراً رئيسيا من عناصر الاستقلال المحلى.

• اختصاصات قومية، وهى التي تقوم بها الوحدات المحلية، بالنيابة عن الحكومة المركزية، وتهدف أساساً إلى الصالح العام. وتخضع الوحدات المحلية هنا فى ممارستها لهذه الاختصاصات لإرادة السلطة المركزية التى تنوب عنها فى القيام بهذه الاختصاصات القومية.

وهناك أسلوبان لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية[21]:

- **الأسلوب الحصرى(الإنجليزى) : يقوم هذا الأسلوب على أساس تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر بحيث لا يترك للحكومة المركزية إلا مالم يرد بشأنه نص على أنه من اختصاصات الوحدات المحلية. وفى هذه الحالة، لا يجوز للهيئات المحلية أن تمارس أى اختصاص آخر إلا بموافقة البرلمان أو بتفويض من الحكومة المركزية. ولعل أهم ما يقال بالنسبة للأسلوب الحصرى هو اتسامه بالوضوح والدقة فى التحديد.ولكن من أهم عيوبه أنه قد يقيد الهيئات المحلية فيما يجب أن تباشره من اختصاصات محلية.**
- **الأسلوب العام (الفرنسى) : يقوم هذا الأسلوب على أساس تحديد اختصاصات الوحدات المحلية بقواعد عامة، بحيث لا يخرج منها إلا ما استثنى بنص خاص، والحق صراحة بالحكومة المركزية. وفى ظل هذا الأسلوب، يحق للوحدات المحلية إنشاء وإدارة كل ما يهــم مواطنى الوحدة المحلية من مرافـــق، إلا ما استثنى بنص دستورى أو قانونى. ويقوم هذا الأسلوب على أساس التماثل فى البنيان الإدارى لجميع الوحدات المحلية، أيا كان عدد سكان كل منها أو موقعها الجغرافى. كما يقوم على التماثل في اختصاصات جميع الوحدات المحلية التى توجد فى مستوى واحد من المستويات المحلية.ونتيجة لما سبق، فإن ذلك الأسلوب يتسم بالمرونة اللازمة للوحدات المحلية، لإشباع الحاجات المحلية المتغيرة للسكان وتوسيع الاختصاصات، كلما تغيرت الظروف والمصالح، كما يتسم بأنه يحفز المجالس المحلية على المبادأة والإبتكار. ولكن هناك بعض الانتقادات التي ترد عليه، ومنها أنه يفتقر إلى الدقة والوضوح، ويعطى الفرصة للحكومة المركزية، لكي تسلب ما تشاء من اختصاصات الوحدات المحلية، ومتى شاءت. كما أنه يتجاهل الفوارق الطبيعية والجغرافية والاجتماعية والاقتصادية بين الوحدات المحلية وبعضها البعض، ومن ثم ما يجب أن تتمتع به من حرية فى تقدير الاختصاصات أو الاحتياجات التي تتفق أو تتلاءم مع البيئة التي تعمل فيها.**

٤- التمويل الذاتي المحلى :

يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية، وتحديد مجالات إنفاقها. وتتمثل مصادر التمويل الذاتى المحلى فيما يلى[٢٢]:

ا- الضرائب والرسوم المحلية : يعتبر فرض الضرائب والرسوم المحلية أهم مصادر الموارد المالية للوحدات المحلية.وفى إنجلترا، تستطيع الوحدات المحلية فرض بعض الضرائب على المواطنين، خاصة على العقارات الكائنة فى هذه الوحدات. كما أن لها الحق فى فرض وتحصيل بعض الرسوم مقابل أداء بعض الخدمات العامة.

ب- إيرادات أملاك الوحدات المحلية : تستطيع الوحدات المحلية أن تحصل على موارد مالية إلى جانب ما تحصل عليه من جباية الضرائب والرسوم من إيرادات الأملاك والمشروعات التى تديرها هذه الوحدات المحلية.

ج- القروض : في معظم الدول، يكون للوحدات المحلية الحق في الحصول على قروض، عندما يكون هناك عجز في موازناتها، بشرط موافقة الحكومة المركزية. وهناك بعض الحالات التى يكون لهذه الوحدات حق الاقتراض المؤقت فيها، وفي ظل قيود معينه. وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:عدم توافر السيولة النقدية فى مواردها المالية، والظروف الطارئة(الزلازل والفيضانات أو الأزمات المالية غير المتوقعة أو الحريق وغيرها من المشاكل الطارئة)، وإنشاء المشروعات الرأسمالية المختلفة.

ولكن على الرغم من حق الوحدات المحلية فى بعض الدول في الاقتراض في الحالات السابقة، فإن هناك قيوداً على هذا الحق تتمثل فيما يلى: أن يكون القرض متوسط الأجل، وأن لا يتجاوز مبلغاً معيناً، وأن يكون في حدود نسبة معينة من الضرائب المحلية.

د- الإعانة الحكومية : لا يعنى التركيز على الموارد الذاتية لدعم الاستقلال الإداري قدرة الوحدة المحلية على تغطية النفقات المحلية بالكامل من

هذه الموارد. فهذا أمر يصعب تحقيقه فى جميع الدول، خاصة بالنسبة لجميع الوحدات المحلية فى داخل الدولة. كما أنه ليس من مصلحة الحكومات المركزية نفسها تحقيق ذلك، للأسباب الآتية:

- إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يضمن توفير حد أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة.
- الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية، فلا تستفيد الوحدات الغنية من ظروفها الطبيعية، لتحقيق مستوى معيشة أفضل لسكانها من ذلك الذى يتاح تحقيقه فى الوحدات المحلية الأقل حظاً وثراء.
- الحيلولة دون ارتفاع سعر الضريبة المحلية في الوحدات المحلية الفقيرة لتغطية نفقاتها ذاتياً، بما لا يؤدى إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الوحدات الغنية التي ينخفض فيها سعر الضريبة[٢٣].

ونتيجة لما سبق، تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية نفقاتها. وتختلف نسبة الإعانة من دولة إلى أخرى، فبينما تصل فى بعض الدول إلى أقل من ٣٠٪ من ميزانية الوحدة المحلية، تصل فى دول أخرى إلى أكثر من ٨٠٪[٢٣].

ومما لا شك فيه أنه كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها. ويضاف إلى ذلك أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه تأكيد المسؤولية المالية لدى المواطنين، نظراً للارتباط بين أدائهم الضرائب المحلية وبين حصولهم على الخدمات، وما يستتبعه ذلك من الحرص على المشاركة في صنع القرار المحلي واختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها ومساءلتها.

ومن أهم الدلائل والمؤشرات على تأثير محدودية الموارد المالية المحلية على نظام الحكم المحلى مايلي:

❖ ضعف استجابة القيادات المحلية لأولويات التنمية واحتياجات المواطنين المحليين. فإذا كانت المجالس المحلية تعتمد بشدة على الحكومة المركزية وتحويلاتها،

فإن هذه المجالس تتطلع إلى النصيحة والتوجيه من الحكومة المركزية، وليس إلى احتياجات مواطنيها. أما إذا كانت المجالس المحلية تتمتع بدرجة جديرة بالاعتبار من الاستقلال المالي، فإن ذلك سيمكنها من تحديد أولويات التنمية لديها ويجعلها أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين.

❖ ضعف قدرة المجالس المحلية على مساءلة القيادات التنفيذية، وزيادة سلطة القيادات التنفيذية. ويرجع ذلك إلى أن هذه المجالس تكون في هذه الحالة غير قادرة على إقرار خطط تفصيلية للإنفاق على أساس سنوي. أما الرئيس التنفيذي، فيركز جهوده في البحث عن المساعدات المالية من الحكومة المركزية، الأمر الذي يجعل المواطنين ينطلعون إليه، ويجعل دور المجالس المحلية رد فعل للقرارات التي يتخذها القادة التنفيذيون. ويترتب على ما سبق، زيادة تبعية الوحدات المحلية للحكومة المركزية.

علاقات الوحدات المحلية

إذا كان الأصل هو أن تباشر الوحدة المحلية إنشاء وإدارة الخدمات المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، فإن هذا الاستقلال مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها.

وتختلف الدول في تحديد علاقات الوحدات المحية بالحكومة المركزية وببعضها البعض، استناداً إلى المبدأ الذي تقوم عليه هذه العلاقة. ففي الدول التي تأخذ بمبدأ تدرج السلطات المحلية، تشرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية. كما تشرف الوحدات المحلية في المستويات الأعلى على الوحدات المحلية في المستويات الأدنى. أما بالنسبة للدول التي تطبق مبدأ استقلال السلطات المحلية، فإن كل مستوى محلي يكون مستقلا عن المستوى الآخر بغض النظر عن حجم الوحدة المحلية.

١- أهداف رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية:

تهدف الرقابة المركزية إلى تحقيق عدة أهداف، لعل من أهمها ما يلي[٢٤]:

❖ التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام الموكولة إليها، ومن أنها تؤدى خدماتها للأفراد، دون تمييز بينهم وبالكفاءة والفاعلية المطلوبة.

❖ تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، من خلال وضع بعض القيود على استقلال الوحدات المحلية، خوفاً من أن يؤدى استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية.

❖ التأكد من استخدام الإعانات المركزية استخداما أمثل، وضمان حصول المواطن المحلى على حد أدنى من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية علـــى صعيـد الـدولة، حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة-بشكل كبير- من وحدة محلية إلى أخـــرى.

❖ ضمان مشروعية أعمال الوحدات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح، بما يضمن الحيلولة دون التدخل فى حريات الأفراد، وبما يضمن التزام الوحدات المحلية بحدود اختصاصاتها.

٢-علاقة الحكومة المركزية بالوحدات المحلية:

تتمثل هذه العلاقة في علاقة السلطات الثلاثة: التنفيذية، والتشريعية والقضائية، بالوحدات المحلية.

فبالنسبة لعلاقة الوحدات المحلية بالسلطة التشريعية، فإن جميع الدول تتشابه في هذه العلاقة، باستثناء الدول التي يحق فيها للسلطة التنفيذية حل المجالس المحلية، حيث يتوجب في هذه الحالة إخطار البرلمان. كما أنه في الدول التي تعتبر فيها الموازنات المحلية جزءاً من الموازنة العامة للدولة يتم اعتماد هذه الموازنات من البرلمان. وتأخذ العلاقة هنا الأشكال التالية[٢٥]:

• إصدار القوانين المتعلقة بإنشاء الوحدات المحلية وتحديد اختصاصاتها وتقرير الموارد المالية لها.

- الرقابة على تنفيذ السياسات العامة في الوحدات المحلية، من خلال اللجان النوعية ولجان تقصى الحقائق.
- اعتماد الموازنة الخاصة بالوحدات المحلية في بعض الدول أو الإعانة المركزية.

وبالنسبة لعلاقة السلطة التنفيذية بالوحدات المحلية، فإن الاختلاف بين الدول وبعضها البعض يتمثل في تعيين مديري هذه الوحدات في بعض الدول عن طريق الحكومة المركزية (مصر- المملكة العربية السعودية) أو في تعيين أعضاء مجالسها(مجالس المناطق فى المملكة العربية السعودية). كما يتمثل في حق السلطة التنفيذية في بعض الدول (فرنسا- مصر - دول الخليج العربي) في حل المجالس المحلية في حالة مخالفتها للمصلحة العامة أو للقانون). كما تتمثل فى حق الحلول محل المجلس المحلى الذي يقصر في أداء أعماله، وفى التصديق على بعض القرارات المحلية كاللوائح المتعلقة بالأمن والصحة العامة ومشروعات التخطيط العمراني.

أما بالنسبة لعلاقة السلطة القضائية بالوحدات المحلية، فإن الاختلافات بين الدول تتمثل في نوعية القضاء الذى يتولى الفصل في المنازعات التي تكون هذه الوحدات طرفا فيها. ففي دول مثل فرنسا، ومصر والمملكة العربية السعودية، يكون ذلك من اختصاص القضاء الإداري (مجلس الدولة/ ديوان المظالم). ولكن هذا الدور من اختصاص المحاكم العادية في دول أخرى مثل المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية. كما يتمثل الاختلاف أيضا في أن من حق القضاء في هاتين الدولتين إصدار أوامر بإلزام المجلس المحلى باتخاذ قرارات كان يتعين عليه اتخاذها لمصلحة المواطنين[٢٦].

٣-علاقات الوحدات المحلية ببعضها البعض:

تختلف هذه العلاقات من دولة لأخرى، وفقا للمبدأ الذي تأخذ به كل دولة. ففي الدول التي تأخذ بمبدأ استقلال السلطات المحلية مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، تكون كل وحدة محلية مستقلة عن غيرها. وتتسم العلاقات في هذه الحالة بطابع التعاون، من خلال اللجان المشتركة بين المدن

للإشراف على نشاط معين، والوكالة والإنابة في تقديم خدمات محددة، والمجالس والهيئات الإقليمية المشتركة. وهذا الوضع موجود في المملكة المتحدة. أما الدول التي تأخذ بمبدأ التدرج (مصر– الهند). فإن العلاقات هنا تتمثل في حق الوحدة المحلية في المستوى الأعلى في التصديق على القرارات والموازنات التي تصدر من المستوى الأدنى(٢٧).

وفيما يتعلق بطبيعة العلاقات بين المجالس التي تضطلع بالوظيفة التقريرية وتلك التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية، فإن ذلك يتوقف على المبدأ الذي تركز عليه الدولة فيما يتعلق بنظام الحكم المحلى (الديمقراطية أم الكفاءة الإدارية). فإذا كانت الدولة تأخذ بمبدأ الديمقراطية، فإن المجلس المحلى سوف يكون في هذه الحالة صاحب الاختصاصات الأكبر والأقوى (المملكة المتحدة – السويد). وفي الدول التي يتم فيها إعطاء الأولوية للكفاءة الإدارية، فإن التركيز هنا سوف يكون على الرئيس أو المجلس التنفيذى (دول الخليج العربي – مصر). وهناك دول تعمل على تحقيق التوازن بين المبدأين، فيكون المجلس المحلى مختصا بالوظيفة التقريرية، بينما يكون هناك رئيس تنفيذي مسؤول عن الوظيفة التنفيذية(مدير المدينة في الولايات المتحدة الأمريكية).

وفيما يتعلق بطبيعة مساءلة المجلس المحلى للعمدة، فإنه قد لا تكون هناك مشكلة في حالة المدن التي يكون العمدة أو المدير فيها معينا عن طريق المجلس المحلى أو خاضعا له. ولكن في الدول التي يكون فيها المجلس المحلى والرئيس منتخبين، يكون من حق المجلس المحلى سحب الثقة من العمدة في مقابل حق الأخير في حل المجلس. وتوجد هذه الصورة في اليابان، حيث يحق للمجلس المحلى سحب الثقة من العمدة (بموافقة ٧٥٪ من الأعضاء). وللعمدة في هذه الحالة، إما أن يستقيل وإما أن يصدر قرارا بحل المجلس المحلى ودعوة الناخبين لاختيار مجلس جديد خلال أربعين يوما. ويحق للمجلس الجديد في أول اجتماع له أن يسحب الثقة من العمدة (بموافقة ٥٠٪) الذى يتعين عليه في هذه المرة الاستقالة(٢٨).

الخلاصة:

مما سبق، يمكن القول إن هناك اختلافا بين مفهومى الحكم المحلى والإدارة المحلية. فالحكم المحلى يؤكد على دور المواطنيين فى حكم وإدارة شؤنهم بأنفسهم، إما بطريقة مباشرة(الديمقراطية المباشرة) وإما من خلال مجالس محلية تمثلهم من خلال انتخابات حرة ونزيهة. أما الإدارة المحلية، فهى عبارة عن إدارة الخدمات القطاعية(مثل التعليم والصحة والزراعة والإسكان.....الخ) على المستوى المحلى. ويمثل مفهوم الحوكمة المحلية الإطار الأوسع للحكم، حيث يشمل إلى جانب المجالس المحلية والهيئات الرسمية القطاع الخاص والمجتمع المدنى والمواطنين المحليين. وهناك خمسة عناصر لا بد من توافرها فى أى نظام للحكم المحلى: الوحدات الإدارية المحلية، والمجالس المحلية، والاختصاصات المحلية، والتمويل الذاتى المحلى، والعلاقات التى تربط الوحدات المحلية، سواء بالحكومة المركزية أو ببعضها البعض.

هوامش ومراجع الفصل الثالث

1. Paul Rothstein, "Decentralization and changing Fiscal Rules Japanese Local, Public sector", Public Finance, Vol. 18. No. 1, 1993. P 110

وأنظر أيضا: د. محمد محمود الطعامنة، د. سمير محمد عبد الوهاب،الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،٢٠٠٥،ص ٤٦.

٢. د. سمير محمد عبد الوهاب ،الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر، مرجع سابق، ص ١٤.

٣.المرجع السابق، ص ١٥.

4. Robin, Hamlbleton , Beyond new public Management – city leadership, Democratic Renewal and the political of place, paper presentation to the city future international conference , Chicago, Illinois, USA, 8-10, July,2004,p.15.
5. Mandira Kala, Decentralization in Kerala: Revealing The Deliberative sphere, Political Agency and Citizen well-Beings, University of Massachusetts Boston, office of Graduate Studies, June 2009, p11.
6. lbid,p.12.
7. Ibid,p.12.
8. Farah Fulton, women's Participation in Decentralized Government: Panchayat Raj institutions in Rural RaJastham, India, Mays University, Halifax, Nova Scotia (Master Studies), 2008, p.p.7.
9. Ibid,p.8.
10. Erik Bryld, increasing participation in Democratic institutions through Decentralization Empowering Women and Scheduled Castes and Tribes Through Panchayat Raj

in Rural India ,Democratization vol.8,No.3,2001, PP.149-172.

11. Ibid, p. 156.

١٢..د. سمير محمد عبد الوهاب،دور الإدارة المحلية في التنمية في ظل التحول إلى القطاع الخاص (الخبرة الدولية) في:السيد غانم(محررا)، دور الإدارة المحلية في التنمية في ظل اقتصاد السوق، المجلد الأول، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،٢٠٠٧.

13. Farah Fulton, op-cit,p.9.

14. Lipowicz I. INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTION , In : Przeglad Seam way (The Seam Review) vol: 15, number: 4 (81), P.175

(١٥) د.محمد محمود الطعامنة، د.سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥م، ص ص ٢٢-٢٣.

(١٦) د. عبدالمطلب عبدالحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، القاهرة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١م ، ص ٥١.

(١٧) د. خالد سماره الزعبي ، أنواع عضوية المجالس المحلية ، دراسة مقارنة ، ورقة مقدمة للمؤتمر العربي الثالث (الإدارة المحلية وورشة عمل ، ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية ، القاهرة ، ١٠ - ١٤ أبريل ٢٠٠٥م ، ص ١٧٢

(١٨) د.وائل محمد إسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة بنظم كل من (المملكة المتحدة - فرنسا - مصر) القاهرة: دار النهضة العربيّة، ١٩٩٠م، ص ص ٢٧-٢٨.

(١٩) د.سمير محمد عبد الوهاب، النظم المحلية، إطارعام، مع التركيز على النظام المحلي المصري، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المؤلف د.سمير محمد عبد الوهاب، ١٩٩٧، ص ص ٧٥-٨٥ .

٢٠. المرجع السابق، ص ص ١١٩-١٢٢.

٢١.. المرجع السابق، ص ص ١٢٢-١٢٣.

٢٢. المرجع السابق، ص ص ٢٦-٢٧.

٢٣. المرجع السابق، ص ٢٨.

٢٤. المرجع السابق، ص ٣٠.

٢٥. د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر، مرجع سابق، ص ٤٦.

٢٦. المرجع السابق، ص ٤٦.

٢٧. المرجع السابق، ص ٤٦.

٢٨. المرجع السابق، ص ٤٧.

الباب الثانى
تطبيقات الحكم المحلى فى الدول الفيدرالية

الفصل الأول
نظام الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية
الفصل الثانى
نظام الحكم المحلى فى الهند



الفصل الأول
نظام الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية

المقدمة :

تقع الولايات المتحدة الأمريكية في النصف الغربي من الكرة الأرضية، وتبلغ مساحتها ٩,٦٢٨,٣٨٢ مليون كيلومترا مربعا، وهي رابع أكبر بلد في العالم بعد روسيا وكندا والصين، من حيث المساحة. وعدد سكانها ٣٠١ مليون نسمة، وفقًا لمكتب إحصاء السكان الأمريكي في ٢٠٠٧.

وقد تأسست الدولة في البداية من ثلاث عشرة مستعمرة أعلنت إستقلالها عن بريطانيا العظمى في ٤ يوليو ١٧٧٦، وذلك بتوقيعها على إعلان الاستقلال، ثم صدقت على دستور الإتحاد في أول مارس١٧٨١، وتم تبني الدستور الحالي في ١٧ سبتمبر ١٧٨٧.

ونظام الحكم يتكون من ثلاث سلطات هي: التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتتمثل السلطة التشريعية فى الكونجرس بمجلسيه الشيوخ والنواب. فمجلس الشيوخ يتكون من ١٠٠ عضو بواقع اثنين من كل ولاية، وأعضاؤه منتخبون مباشرة لمدة ٦ سنوات. أما مجلس النواب، فمؤلف من ٤٣٥ عضوا موزعين بين الولايات، حسب نسبة السكان، وأعضاؤه منتخبون لمدة سنتين، ومجلس الشيوخ هو الذى يصدق على تعيينات كبار المسئولين وعلى المعاهدات الدولية. ويقوم كل من مجلسى الشيوخ والنواب باقتراح وإقرار مشروعات القوانين، واعتماد الميزانية وتشكيل لجان تحقيق، لمراقبة السلطة التنفيذية.

وتتركز السلطة التنفيذية أساسًا فى يد الرئيس الذى هو رئيس الدولة والحكومة معًا، بالإضافة إلى نائب الرئيس والوزارات والوكالات الفيدرالية، ويشغل

الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات، ويتم مع انتخابه انتخاب نائب الرئيس لنفس المدة. أما باقي الوزراء، فهم مساعدون يعينهم ويعفيهم ويسائلهم.

وعلى قمة السلطة القضائية، تقع المحكمة العليا المؤلفة من تسعة أعضاء يعينهم الرئيس لمدى الحياة، بعد موافقة مجلس الشيوخ.

والولايات المتحدة دولة فيدرالية تتكون من ٥٠ ولاية. ولكل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية دستور خاص بها إلى جانب الدستور الفيدرالي. ولكل ولاية، سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية. وتتكون السلطة التشريعية من مجلسين (عدا ولاية نبراسكا بها مجلس واحد).

وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، يوجد في كل ولاية حاكم يرأس السلطة التنفيذية، ويقوم مواطنو الولاية - عن طريق الانتخابات العامة - باختياره، وسلطاته تختلف من ولاية إلى أخرى. ومعظم الولايات لها أيضا نائب حاكم. أما السلطة القضائية في الولايات، فإنها تكون برئاسة محكمة الولاية العليا والتي تعلو محاكم الولايات الدنيا(١). وتمارس حكومات الولايات عددًا من الاختصاصات التي تتسع، وتضيق وتختلف من ولاية لأخرى، وتتمثل بإيجاز في الأنشطة الثقافية، أنشطة الرعاية الاجتماعية، الأنشطة الاقتصادية(٢). وفيما يلي، تحليل لعناصر نظام الحكم المحلي فى الولايات المتحدة الأمريكية:

مستويات الحكم المحلي

الولايات المتحدة الأمريكية دولة فيدرالية (اتحادية) تضم ٥٠ ولاية، بالإضافة إلى منطقة كولومبيا، تنازلت كلها بمقتضى الدستور الاتحادي عن كامل سيادتها الخارجية وعن جزء من سيادتها الداخلية لصالح دولة الاتحاد.

والحكومات المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية هى صنيعة الولايات. فالتعديل العاشر في الدستور الأمريكي جعل الحكومة المحلية من اختصاص الولايات. ولذلك، فإن لكل ولاية الحرية في اختيار نظام الحكم المحلي الذي يتناسب معها.

وبالنسبة لمستويات الحكم، فإن هناك أربعة مستويات هي: الحكومة الفيدرالية، وحكومة الولاية، وحكومة المقاطعة، وأخيرًا حكومة البلدية. أما بالنسبة لمستويات الحكم المحلى، فإن هناك مستويين فقط هما: المقاطعات Counties والبلديات Municipalities. ويندرج تحت البلدية: المدن، والبلدات والقرىCity, Towns, & Village[٣]. وفي الواقع، هناك أشكال مختلفة من الحكم المحلي تعكس احتياجات المستويات المختلفة من الكثافات السكانية. كما أن طبيعة كل من هذه الوحدات المحلية ودورها يختلف من ولاية إلى أخرى.

وتتمتع جميع الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية بالشخصية المعنوية أو القانونية بالطرق التالية[٤]: ميثاق أو براءة تصدر من برلمان الولاية، والتقادم، والاعتراف الضمني. ولكي يتم منح ميثاق أو براءة تصدر بقانون من السلطة التشريعية في الولاية، يتعين على السكان المحليين أن يتقدموا بطلب جماعي للمجلس التشريعي الذي يصدر قانونًا بمنح الميثاق للوحدة الإدارية، إذا توافرت فيها الشروط (قد يكون هناك نص دستوري على هذه الشروط) ويحدد الميثاق حقوق ووجبات الوحدة المحلية التي يجب عليها الالتزام بها. ويمكن أن يكون الميثاق أو البراءة خاصا بالوحدة المحلية أو عاما، بحيث ينطبق على كل الوحدات التي تتوافر فيها الشروط. أما بالنسبة للتقادم، فإنه في حالة مباشرة الهيئات غير المعترف لها بالشخصية المعنوية الاختصاصات التي تباشرها عادة الوحدات المحلية لفترة زمنية معينة، يجوز لتلك الهيئات أن تتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي.

وفي حالة الاعتراف الضمني، فإن المشرع لا يعترف صراحة للوحدة المحلية بالشخصية المعنوية، وإنما يعترف لها بالحق في مباشرة بعض التصرفات التي تفيد ضمنًا منحها هذه الشخصية، كأن يتم الاعتراف لوحدة من الوحدات بأن يكون لها ذمة مالية مستقلة. وفيما يلى، عرض للوحدات المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية:

١- المقاطعات:

المقاطعات هي وحدات محلية تلى مستوى الولاية مباشرة، وهى جزء منها، لإدارة بعض الأنشطة الحكومية. كما أنها وحدة ريفية، على الرغم من امتداد خدماتها أحيانا إلى سكان الحضر في ضواحي المدن التي لا تدخل ضمن كوردونها الإداري.

وتشتمل كل مقاطعة على مدن صغيرة وكبيرة وعدد من القرى. ولكل مقاطعة، عاصمة هي مقر إدارة المقاطعة. ويبلغ عدد المقاطعات في الولايات المتحدة حوالى ٣٠٧٧ مقاطعة، بمعدل ٦٢ مقاطعة لكل ولاية. والولاية التي لديها أقل عدد من المقاطعات هي ولاية ديلوار Delaware، حيث لديها ثلاث مقاطعات فقط، بينما أكبر ولاية، من حيث عدد المقطعات هي ولابة تكساس Texas ، ففيها ٢٥٤ مقاطعة.

وتنشأ المقاطعة وتحدد نطاقها وأسلوب تنظيم هيئاتها وسلطاتها واختصاصاتها، بمقتضى الدستور في عدد قليل من الولايات أو بمقتضى قانون من برلمان الولاية في غالبية الولايات أو بإجراءات محلية معينة تستند إلى القانون.

وتتفاوت المقاطعات، من حيث مساحتها وعدد سكانها من ولاية لأخرى. والمقاطعة الأكبر في الولايات المتحدة هي North Slope Borough بولاية ألاسكا Alaska، حيث تبلغ مساحتها ٩٤،٧٦٣ ميلا مربعا، والمقاطعة الأصغر هي مقاطعة كالاواوKalawao ، بولاية هاواي Hawaii، ومساحتها ١٣ ميلا مربعا. بينما المقاطعة الأكثر سكانًا هي مقاطعة لوس أنجليوس Los Angeles بولاية كاليفورنيا California فعدد سكانها ١٠،٢٢٦،٥٠٦ مليون شخص (عام ٢٠٠٥)، والمقاطعة الأقل سكانًا مقاطعة لوفينج Loving County بتكساس Texasوعدد سكانها ٦٠ شخصا (عام ٢٠٠٥)[٥].

وعلى الرغم من أن القاعدة العامة هي وجود المقاطعة والبلدية جنبًا إلى جنب، إلا أن هناك بعض الاستثناءات على تنظيم الحكم المحلي في الولايات المتحدة. ففي ولاية فيرجينيا Virginia، توجد بعض المناطق الحضرية الرئيسية

التي تشكل مدنًا مستقلة بذاتها، وتوجد خارج الإطار العام للمقاطعة. وفى بعض الولايات، تندمج حكومات المقاطعة والمدينة معا مثل مدينة كارسون Carson City في ولاية نيفادا Nevada ، وسان فرانسيسكو San Francisco في ولاية كاليفورنيا California [1]، بينما قامت ولايتا كونيكتيكت Connecticut ورود أيلاند Rhode Island بإلغاء مستوى حكومة المقاطعة تمامًا، وقامت ولاية ماسوشوستس Massachusetts بإلغائه جزئيًا فقط. وبعض المدن والمقاطعات تستعمل نظام "حكومات المقاطعة المدينة Consolidated City-County Governments، حيث تعتبر كل من المدينة والمقاطعة تحت قانون الولاية.

٢- البلديات Municipalities :

البلديات هي الوحدات المحلية التي تلي المقاطعات مباشرة، وتتراوح البلديات في الحجم من الصغيرة جدًا (مثل قرية Lazy Lake في ولاية فلوريدا Florida والتي يبلغ عدد سكنها ٣٨ شخصا) إلى الكبيرة جدًا (مثل مدينة نيويورك، مع حوالي ٨ مليون شخص)، وهذا يعكس مدى تنوع الحكومات البلدية[٧].

والبلديات تشكل وحدات تساهم أيضًا في تحقيق التنمية والتقدم، وفي نفس الوقت، فإنها تتمتع بدرجة من الاستقلال. وكل من المقاطعة والبلدية يعمل في نفس المنطقة، وإن كان كل منهما لديه مهام ومسؤوليات مختلفة. فدور البلديات الرئيسي والذي تمارسه إنما يكون في المجالات الخدمية والسلامة العامة وهو الدور الكبير نسبيًا بالمقارنة بالمقاطعة. ويندرج تحت البلدية كل من: المدن Cities، والبلدات Towns، والقرى Villages .

٣- الوحدات أو المناطق الخاصة Special-Purpose Districts :

هي عبارة عن حكومات محلية ذات غرض واحد، حيث إنها تتجه إلى التعامل المباشر مع الإدارات، وليست وكيلة عن الولاية، ولاممثلة للحكومات المحلية. وتنشأ بناء على رغبة الأهالي، وتعمل في منطقة محلية أو أكثر. وترجع نشأتها ونمو أعدادها إلى: عدم ملاءمة الوحدات القائمة لأداء بعض الخدمات، والرغبة في

الاستقلال، لتوفير عوامل النجاح لنشاط ما أو لبرنامج معين، مثل المناطق التعليمية.

وتختص في الغالب بأداء خدمة واحدة مثل التعليم أو مياه الشرب أو الصرف الصحي، وقد تختص بخدمتين أو أكثر من الخدمات المتجانسة. وتتباين هذه المناطق، من ناحية العدد والاختصاص والتنظيم، مما يصعب التوصل لخصائص عامة مميزة لها(٨).

والمناطق ذات الغرض الخاص تقدم خدمات متخصصة فقط إلى الأشخاص الذين يعيشون فيها على عكس المناطق العامة أو ذات الغرض العام مثل البلديات Municipality، والمقاطعات County. وتتمتع هذه المناطق بحكم ذاتي مالي وإداري، فلكل منها مسؤولياتها وسلطاتها، ولا توجد علاقة هيراركية بين المستويات المختلفة. كما تتمتع هذه المناطق بسلطة فرض الضرائب والرسوم، وهي في أغلب الأحيان تقوم بفرض ضريبة على سكان المنطقة عادة ما تكون ضريبة ملكية Property tax أو ضريبة مبيعات Sales tax ، وذلك في مقابل الخدمات التي يتم تقديمها. وعادة ما تتجاوز سلطة هذه المناطق سلطات البلدات Towns والقرى Villages في هذا الإطار، بينما لا تتعدى سلطتها سلطة المدينة City والمقاطعة County. كما أن هذه المناطق قادرة على وضع ميزانياتها الخاصة بدون تعديل أية مادة من قبل أية حكومة أخرى(٩).

والمناطق ذات الغرض الخاص توجد عن طريق قانون، أو قرار محكمة، أو استفتاء عام. وهذه المناطق لها مجالسها المستقلة التي يتم تعيينها، من خلال الوحدات المحلية ذات الغرض العام أو حكومة الولاية. وفي بعض الأحيان، قد يكون للعمدة المنتخب سلطة تعيين مجالس المناطق الخاصة.

وهناك نوعان من الوحدات ذات الغرض الخاص في الولايات المتحدة هما: المناطق المدرسية School Districts والمناطق الخاصة Special Districts .

والمناطق المدرسية School Districts هى عبارة عن وحدات محلية تقدم التعليم الإبتدائي والثانوي والعالي والذي يخضع لقانون الولاية. وتتمتع

بالاستقلال الإداري والمالي، وبالتالي تعمل كحكومات منفصلة. وتصنيف هذه المناطق لا يضم المدارس العامة التابعة للمقطعات والبلديات والولايات. والمنطقة المدرسية شخص معنوي مستقل، عادة يمكن أن تكون مساوية للمدينة أو المقاطعة، حيث يكون لها سلطات مماثلة(نظام ضريبي خاص).

وإدارة هذه المناطق تتم من خلال مجلس (مجلس المدرسة أو مجلس الأمناء أو لجنة المدرسة) تتكون من ٣ أو ٥ أو ٧ أعضاء منتخبين أو معينين، ومدة العضوية(٢ أو ٤ أو ٦ سنوات). وتتمتع مجالس المناطق بصلاحيات غير محددة في تعيين الموظفين وإنهاء خدمتهم.

ويتم تعيين مدير أو مراقب، يعمل كرئيس تنفيذي للمنطقة، لتنفيذ القرارات اليومية وتطبيق السياسة. كما أن مجلس المدرسة قد يمارس أيضًا وظيفة شبه قضائية تجاه الطلاب أو الموظفين.

ومن المهم ملاحظة أن بعض الولايات، ليس لها أنظمة مدرسية مستقلة عن حكومة المقاطعة أو حكومة البلدية، مثل مقاطعة ميريلاند Maryland؛ فكل أنظمة المدارس فيها تابعة للمقاطعة، أو كما في حالة مدينة بالتيمور Baltimore. وفي الولايات الأخرى، كولاية نيويورك، يوجد النظامان، حيث توجد مناطق مدرسية مستقلة وأنظمة مدرسية ملحقة أو تابعة للمدن.

ومن مزايا الوحدات الخاصة: أنها تسمح بإيجاد وحدات حكومية مختصة بخدمة محددة لايتم تقديمها عن طريق البلدية، وبتحقيق اقتصاديات النطاق عند تقديمها. كما أنها آلية لتحقيق التعاون بين الوحدات المحلية التقليدية لتقديم الخدمات.

ومن عيوب الوحدات الخاصة: عدم وجود تنسيق بين الوحدات الخاصة، ومن ثم فإن مجالات الخدمة يمكن أن تتداخل، بما يؤدى إلى زيادة الأعباء على المواطنين، وعدم وجود مساءلة للمواطنين على الوحدات الخاصة عندما يكون قادتها غير منتخبين، فضلا عن أنها أقل تجاوبا ، حيث إن المواطنين لاينخرطون في تأسيسها[١٠].

المجـالـس المحـليـة

يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية في الولايات المتحدة بالطرق التالية:

١- الانتخاب:

هناك طريقتان للانتخاب هما : الانتخاب العام المباشر والانتخاب العام غير المباشر[11].

أ) الانتخاب العام المباشر: يقوم فيه المواطنون باختيار أعضاء الوحدات المحلية إما باعتبار الوحدات المحلية بكاملها دائرة انتخابية واحدة، ومن ثم يتم انتخاب أعضاء المجلس المحلي على هذا المستوى، أو بتقسيم الوحدة المحلية إلى عدد من الأقسام أو الأحياء، ويقوم كل قسم أو حي باختيار عضو أو أكثر لتمثيله في المجلس المحلي.

ب) الانتخاب العام غير المباشر : يعني اختيار أعضاء المجلس المحلي على مرحلتين يتم في الأولى تقسيم الوحدة المحلية إلى عدد من الدوائر، ومن ثم يقوم أبناء كل دائرة بترشيح عدد من المواطنين لعضوية المجلس المحلي، وفي المرحلة الثانية تعتبر الوحدة المحلية ككل دائرة انتخابية واحدة ويقوم المواطنون فيها بانتخاب أعضاء المجلس المحلي من بين المرشحين الذين تم اختيارهم في المرحلة الأولى.

٢- التعيين:

يتم اختيار أعضاء مجالس بعض الوحدات المحلية (خاصة الوحدات المحلية الخاصة) عن طريق التعيين.

٣- الديمقراطية المباشرة:

يعتبر ناخبو كل وحدة محلية بمثابة مجلس لها، وعلى هذا الأساس، فهم يباشرون جميع الشئون المحلية، ويطلق عليها جمعية المدينة **Town Meeting**.
وطبقًا لهذه الطريقة، يعقد اجتماع سنوي يحضره مواطنو الوحدة المحلية المتمتعون بالحقوق السياسية، ويناقشون أمورا تتمثل في إقرار الميزانية، وفرض

الرسوم والضرائب، وعقد القروض، ووضع السياسة الإدارية للوحدة المحلية. وبعد ذلك، يقوم المجتمعون بانتخاب الموظفين الذين سيعهد إليهم بتنفيذ القرارات.

وهذا الشكل هو أقدم أشكال الإدارة المحلية في الولايات المتحدة. ويرجع إلي ممارسة البريطانيين لأمورهم قبل نشأة الولايات، حيث اتبعوا أسلوب الديمقراطية المباشرة (نظراً لقلة عددهم). وبناء علي هذا الأسلوب، يجتمع كل المواطنين البالغين في المجتمع (اجتماع المدينة)مرة واحدة في السنة ليوم واحد أو أكثر من أجل الاقتراع علي القوانين المحلية والموازنة السنوية التي يعدها مجلس المختارين (المكون من ٥ أشخاص منتخبين)، وهذا المجلس يعتبر الهيئة التنفيذية ثم تطور هذا النظام بنمو حجم المدن وأضيفت له وظيفة (السكرتير التنفيذي) الذي أصبح فيما بعد (مدير المدينة). ولمواجهة النمو والتعقيد، ظهر (اجتماع المدينة التمثيلي)، حيث يقوم المواطنون بانتخاب ٢٠٠ شخصا لتمثيلهم (يقتصر تطبيقه علي نيو انجلاند ذات الولايات الست)[١٢]. ويوضح الجدول رقم(١) مزايا وعيوب هذا الأسلوب.

الجدول رقم (١) مزايا وعيوب الديمقراطية المباشرة

المزايا	العيوب ومعالجتها
- تفادي التركيز غير الضروري للسلطة في يد فرد أو هيئة. - تقلل من تكاليف المدينة. - يكثر فيها التطوع. - المناقشة الدقيقة للأفكار والبرامج الجديدة.	- عدم حضور الكثير من سكان المدينة اجتماعات المدينة (تم علاجه باجتماع المدينة التمثيلي). - انقسام المدينة لمجالس ولجان مستقلة يؤدى إلى صعوبة التعاون والتركيز علي الموضوعات ذات الأولوية. - في المدن الكبري، يستمر الاجتماع لـ ٧ أيام وبالتالى يصعب تواصل المواطنين معها.

ومدة المجالس المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية تتراوح بين ١-٨ سنوات، وإن كانت في الغالب ٤ سنوات، ولا يوجد تجديد جزئي للأعضاء خلال فترة العضوية.

وفي كثير من البلديات في الولايات المتحدة الأمريكية، تكون الانتخابات غير حزبية قانونًا، فالمرشحون لا يتحددون بواسطة الأحزاب في التصويت (فقط ٢٥٪ من المدن الأمريكية التي يزيد عدد السكان فيها على ٥٠,٠٠٠ نسمة تسمح بالتنافس الحزبي). كما أن حوالي ٨٥٪ من نظم المجلس/المدير غير حزبية، بالمقارنة بـ ٦٠٪ من مدن نظم العمدة/المجلس. وتقوم الانتخابات المحلية غير الحزبية على الشخصية والقضاء على التأثير المحتمل للحزب، كما أنها تزيد من سلطة العمدة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن ثلثي المدن تقريبًا تنتخب أعضاء المجلس على مستوى منطقة المجلس بأكملها، بالمقارنة بـ ١٥٪ التي تستفيد من نظام الدوائر بينما ١٩٪ تجمع بين الشكلين. ويقلل النظام الذي يمثل المنطقة بأكملها من تمثيل المصالح الإقليمية في المجلس، كما يحد من مشاكل الجماعات المتركزة جغرافيًا (كالسود والأسبان) الذين قد يكونون أغلبية في منطقة معينة من المدينة، ولكنهم أقلية في المدينة بأكملها، فمثل هذه الجماعات يكون من غير المحتمل تمثيلها في ظل نظام الانتخابات الذي يمثل المنطقة بأكملها، كما أن تكاليف تمويل الحملات الانتخابية، تكون مرتفعة، بالنسبة لمنصب العمدة أو لمناصب المجلس(١٣).

الجهاز التنفيذي المحلي

يقوم الجهاز التنفيذي في الوحدات المحلية بتقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع المختلفة في الوحدة المحلية، ويتوقف نجاح الجهاز التنفيذي في القيام بدوره على مدى التنظيم الذي يتمتع به والصلاحيات الممنوحة له.

وهناك ثلاثة أنماط للقيادات التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يسود نمط العمدة والمجلس في ٦٠ ٪ من المدن الأمريكية، بينما يسود نمط المجلس والمدير في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم التي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠ ألف و ٢٥٠ ألف نسمة، أما المدن التي يقل فيها عدد السكان عن ٢٥٠ ألف نسمة

فيسود فيها نظام المجلس والعمدة الضعيف، ويمكن توضيح أنماط القيادات التنفيذية في الولايات المتحدة على النحو التالي :

١- نظام العمدة والمجلس Mayor – Council :

من أقدم النظم وأكثرها شيوعًا وشعبية في المدن الكبيرة والصغيرة، ويكون مجلس المدينة هيئة واحدة، وهو يجعل للمدينة قائدًا سياسيًا قوي النفوذ ويحقق كفاءة إدارية عالية ولا يسمح بظهور "حكومة خفية" عن طريق تركيزه السلطة في يد أفراد معدودين.

ونتيجة لسيطرة التنظيمات الاقتصادية والمركزية على الاقتصاد، تضاءلت المعارضة للحكومة القوية. ولذلك، ظهر نموذج العمدة القوي والمجلس ونموذج العمدة الضعيف والمجلس، ويمكن التمييز بينهما على النحو التالي:

أ- المجلس/العمدة القوي :

يتم في ظل هذا النمط الفصل بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية، حيث تكون الأولى من اختصاص المجلس المحلى.أما الوظيفة التنفيذية، فتكون من اختصاص الرئيس التنفيذي الذي قد يكون منتخبا من المواطنين لمدة ٤ سنوات قابلة للتجديد مرتين، كما في مدينة نيويورك.

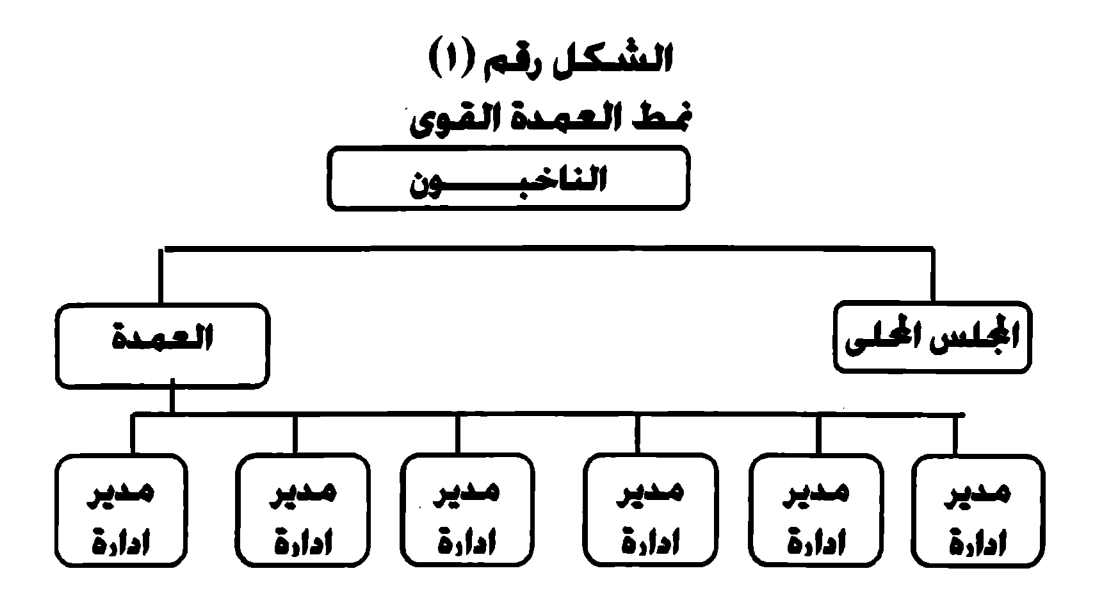
وغالباً ما يطبق في المدن الكبيرة ذات البيئات السياسية المكثفة والمجموعات الكبيرة من السكان الذين يغلب عليهم أصل عرقي واحد، حيث يوجد في ٦٠٪ من المدن التي يزيد عدد سكان كل منها على ٢٥٠ ألف نسمة. ويتمتع العمدة القوى باختصاصات وسلطات واسعة في تعيين مديري الإدارات والموظفين المحليين وعزلهم. ويعتبر المسئول الأول عن تنفيذ السياسة العامة والتنسيق بين الأقسام المختلفة لحكومة المدينة. وله حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلى، واقتراح السياسة العامة، والتوصية بها لدى المجلس[١٤]. ويوضح الشكل رقم (١) هذا النمط.

ويشبه نمط المدير/المجلس في نواح كثيرة، باستثناء انتخاب الرئيس التنفيذي، بدلاً من تعيينه. ويهيمن العمدة بوضوح علي شئون الإدارات والموظفين، وعلي

إعداد مشروع الموازنة، لإعتمادها من المجلس، ومدة ولاية العمدة والمجلس عادة أربع سنوات، ويرشح العمدة ورجال المجلس أنفسهم علي أساس حزبي، والمجلس يضم (٧- ١٥ عضو).

الشكل رقم (١)

نمط العمدة القوى



وفي ظل هذا النمط، هناك فصل في السلطات مثلما هو الوضع علي المستوي الفيدرالى (الوظيفة السياسية يقوم بها المجلس والوظيفة الإدارية يتولاها العمدة القوي)[١٥].

وللعمدة تنفيذ سياسات وقرارات المجلس المحلى، كما أنه يمثل الوحدة المحلية في الاحتفالات الرسمية والاستقبالات. ويقوم بصفة عامة بما يلي[١٦]:

- إعداد مشروع الميزانية ورفعها إلى المجلس، لإقرارها، ثم يتولى بعد ذلك مسؤولية تنفيذها ومتابعتها.
- إدارة إيرادات البلدية، بما في ذلك تحصيل الضرائب والرسوم والغرامات.
- تقديم الحسابات الختامية، ليقوم المجلس بإقرارها.
- الإشراف على إنشاء وصيانة وسير خدمات المرافق العامة.

• الاضطلاع بالاختصاصات الممنوحة له من الحكومة المركزية. ويكون مسئولا عنها أمام الوزير المختص.

ومنذ عام ٢٠٠٠، أصبح عمدة نيويورك مسؤلا عن المدارس العامة وعن الأمن في المدينة بمعاونة قائد الشرطة أو مدير الأمن الذى يبحث معه خطط الأمن لاعتمادها، ويعرض عليه تقارير دورية حول الوضع الأمنى فى المدينة. ويعتبر العمدة(بصفته ممثل الحكومة المركزية في بلديته) مسئولا عن متابعة بعض الخدمات التي هي في الأصل من اختصاص المقاطعة مثل رعاية الطفولة والوقاية من الأوبئة وصيانة الطرق في البلدية. ومهام التخطيط للمدن وتسجيل الإحصاء السكاني. ويستعين الرئيس بمساعدين من أصحاب الاختصاص للاضطلاع بوظائفه. ويحق للعمدة تعيين نائب له أو عدد من النواب وتحديد مسؤولياتهم[١٧]. ويوضح الجدول رقم (٢) مزايا وعيوب هذا النمط.

الجدول رقم (٢) : مزايا وعيوب نمط العمدة القوى

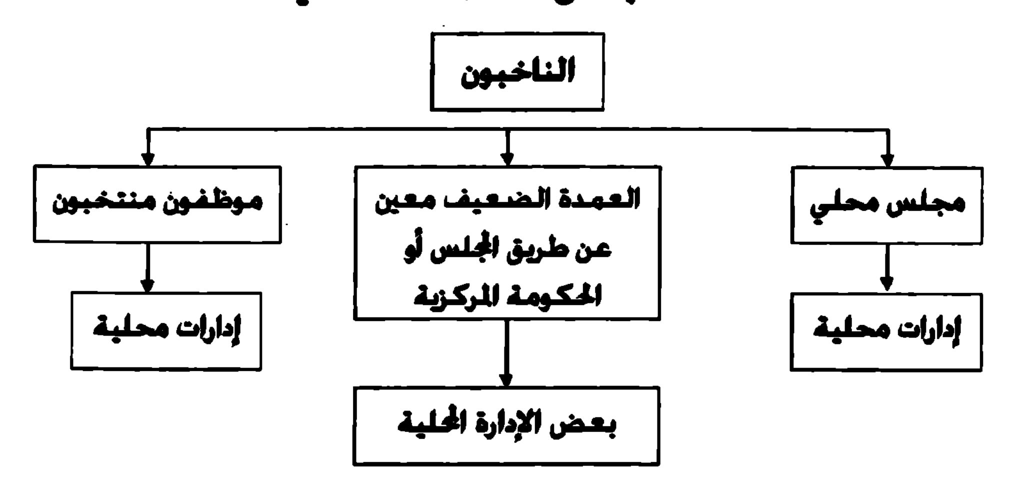
المزايا	العيوب
- للعمدة حق ديمقراطي علي قرارات المجلس وزيادة المسئولية ووضوحها.	- يكون العمدة المنتخب أكثر صراعاً مع المجلس.
- صلاحيات العمدة في تعيين الموظفين وإنهاء خدمتهم.	- يكون العمدة المنتخب أكثر عرضه لضغوط الجماعات المحلية ذات المصالح الخاصة.
- العمدة المنتخب قد تكون له مهارات أكبر من المدير المعين.	- قد يكون العمدة غير كفء إداريا.
- الرئيس التنفيذي المنتخب يكون علي دراية أكبر بالمجتمع وتجاوبه مع مطالب المواطنين أكثر احتمالاً.	وقد لا يرغب في تفويض مهمة الإدارة إلي رئيس مدرب.

ب - المجلس والعمدة الضعيف

يوجد في المدن التي لا يكون للعمدة فيها دور تنفيذي ويقل عدد السكان في أي منها عن ٢٥٠٠٠ نسمة. ويكون العمدة هنا ضعيف السلطة (عمدة فخري Ceremonial)، ويتم انتخابه من المواطنين مباشرة أو من المجلس المحلي، مع مجلس يضم أعضاء يتراوح عددهم بين ٩-٢٥ عضواً، ومدة البقاء في السلطة (سنتان). وهذا النظام بريطاني الجذور من الناحية القانونية والسياسية وكان هو السائد قديماً (في فترة ما قبل الثورة الأهلية فيما عدا (نيو انجلاند). .

والمدن التي تأخذ بهذا النمط يكون فيها مدير للمدينة مهني يؤدي الدور التنفيذي، للحفاظ علي وضع العمدة التقليدي. ونظام العمدة الضعيف يسمح بوجود رقابة على السلطة التنفيذية، حيث يراقب المجلس من خلال لجانه الإدارات المختلفة. ويعين المجلس مباشرة العديد من الإداريين، وعندما يقوم العمدة بالتعيين، يجب موافقة المجلس، كما يتمتع المجلس المحلي بمركز متميز على المستويين التقريري والتنفيذي(الشكل رقم ٢). ومعظم العمد الضعفاء ليسوا متفرغين[١٨]. ويوضح الجدول رقم (٣) :مزايا وعيوب هذا النمط.

الشكل رقم (٢)
نمط المجلس/ العمدة الضعيف



الجدول رقم (٣) :مزايا وعيوب نمط العمدة الضعيف

المزايا	العيوب
- مستوي مشاركة المواطنين معقول. - انتخاب عدد من كبار الموظفين الإداريين أو تعيينهم لفترات طويلة ما يجعلهم يتمتعون بقدر من الاستقلال في مواجهة العمدة (أي تفادي وضع السلطة في يد شخص واحد).	- عدم تمتع العمدة بصوت معدود عند اتخاذ القرارات في المجلس علي الرغم من رئاسته لاجتماعاته. - ليست له صلاحية الاعتراض علي قرار المجلس، وعدم وضوح المسئولية بسبب تشتت السلطة. - صعوبة التعبئة لمواجهة الأزمات. - عدم وجود موازنة موحدة. - صعوبة اتخاذ موقف أو وضع خطة طويلة المدى، بسبب قصر مدة عمل المجلس والعمدة (سنتان).

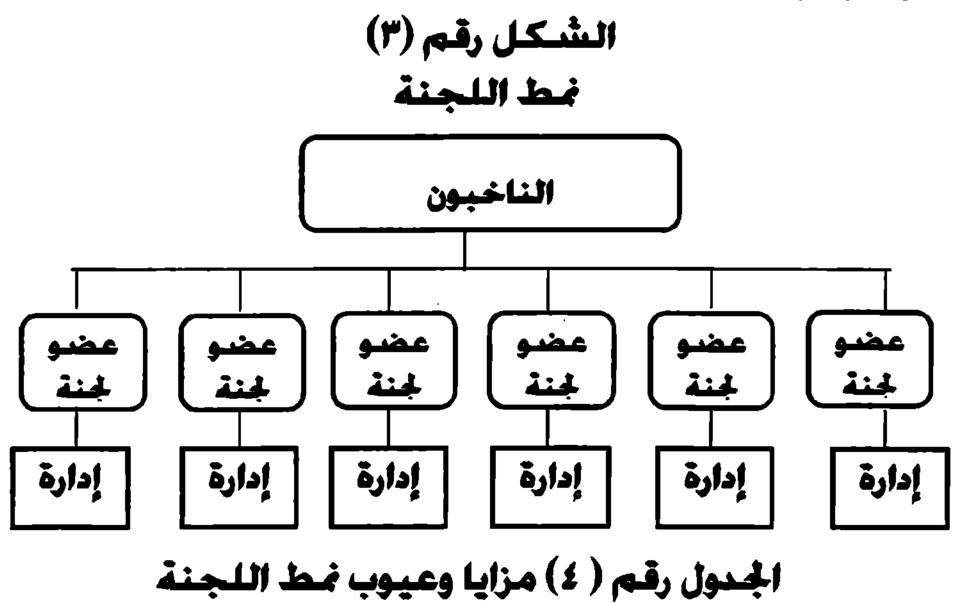
٢- نظام اللجنة Commission :

يوجد في المقاطعات والمدن، حيث يقوم المواطنون باختيار أعضاء اللجنة (عادة يتراوح بين ٥-٧ أعضاء) الذين يشرف كل عضو منهم على إدارة من الإدارات (الشكل رقم ٣). وفى ظل هذا النمط، يتم الجمع بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية. وتكون رئاسة اللجنة للعمدة الذي قد يكون منتخباً من المواطنين أو من أعضاء اللجنة. ولا يتمتع العمدة بسلطات تنفيذية قوية. وتختص اللجنة بتقرير السياسة العامة وإصدار الأوامر بتنفيذها.

وقد ظهر هذا النمط في الولايات المتحدة الأمريكية فى عام ١٩٠٣، عندما تعرضت مدينة جالفستون في ولاية تكساس لإعصار شديد، وقام حاكم الولاية بتشكيل لجنة من ٥ رجال تتولى أعمال إدارة المدينة.

وقد تحولت معظم المدن التى أخذت به بعد الحرب العالمية الثانية إلي نظام (مدير المجلس)[١٩]. ويوضح الشكل رقم (٣) هذا النمط كما يوضح الجدول رقم (٤) مزاياه وعيوبه.

الشكل رقم (٣)
نمط اللجنة



الجدول رقم (٤) مزايا وعيوب نمط اللجنة

المزيا	العيوب
- بساطة اللجنة، من حيث الهيكل التنظيمى والاختصاصات. - أكثر استجابة للمواطنين، بسبب الانتخابات المباشرة لرؤساء الإدارات.	- تجميد تنظيم الإدارات، بحيث يتمشي عددها مع عدد الأعضاء. - الخلط بين تقرير السياسة العامة وتنفيذها. - عدم وضوح المسئولية، فالسلطات موزعة بين خمسة أفراد، مع عدم وجود رئيس تنفيذي، وبالتالي وجود فراغ في القيادة. - ضعف المساءلة، بسبب تركيز السلطة علي مستوي اللجنة. كما أن الحكومة أقل مساءلة وشفافية. - وجود خدمات أقل كفاءة وفعالية، لافتقار الأعضاء إلى الخبرات المهنية.

٣- نمط المجلس / المدير Council – Manger :

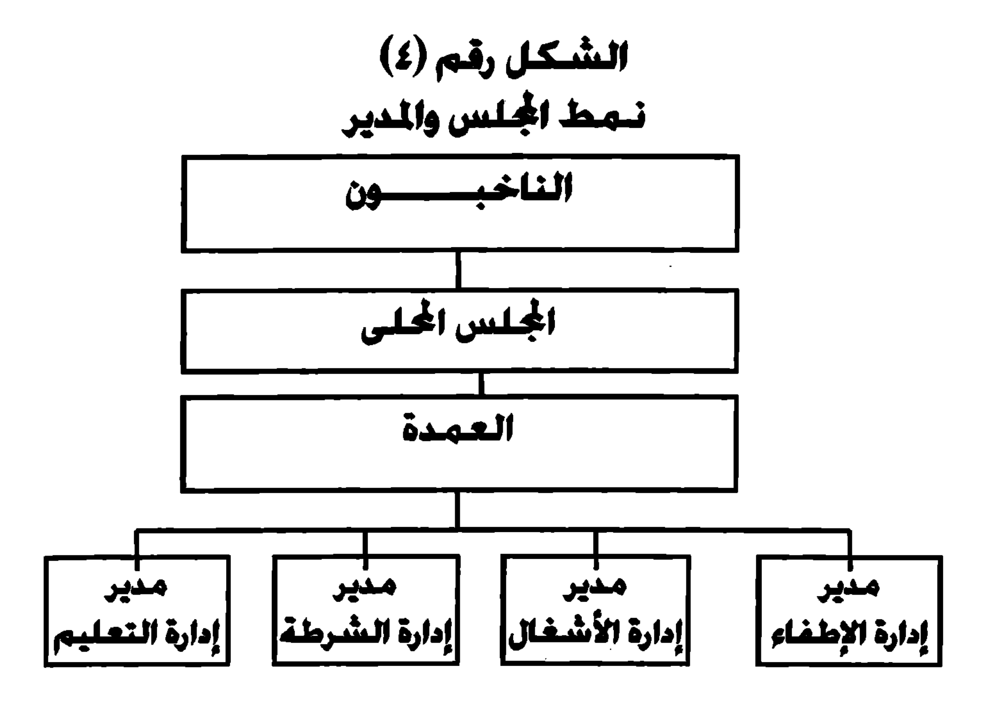
بدأ الأخذ بهذا النمط في كارولينا الجنوبية في عام ١٩١٢، ثم انتشر بعد ذلك في المدن ذات الحجم المتوسط والمدن التي يتراوح عدد سكانها بين ٢٥٠٠٠-٢٥٠٠٠٠ نسمة في الولايات المتحدة الأمريكية. كما يوجد في المقاطعات التي يزيد عدد السكان فيها علي ٥٠,٠٠٠ نسمة.

ويرجع ظهور هذا النمط الذى انبثق من نظام اللجنة في أوائل القرن العشرين إلى عدة عوامل منها: زيادة هيبة منظمات الأعمال، والرغبة في التخلص من وطأة الأجهزة والزعامات السياسية، والتخلص من الانقسامات حول القيادة، ولتحسين الإدارة المحلية. ويقوم علي وجود مجلس صغير الحجم ينتخب بالطريق المباشر (٥-١١ عضوا) يعمل كهيئة لصنع القرار، وينتخب الرئيس من بين الأعضاء ويعرف بالعمدة ويرأس اجتماعات المجلس، وليس له التدخل في الشئون الإدارية[٢٠].

ويختار المجلس مديراً للمدينة يتولي تعيين رؤساء الإدارات التابعة للمجلس، ويشرف علي النشاط الإداري باعتباره الرئيس التنفيذي (بعض المدن جمعت بين رئيس المجلس والرئيس التنفيذي في شخص العمدة، مع تعيين مساعد للعمدة يباشر العمل الإداري تحت إشرافه). وانتشر هذا النوع من الإدارة المحلية في المجتمعات الصغيرة وخاصة الضواحي. والمدير هنا شخص مهني مختار علي أساس القدرة والخبرة، وليس على أساس الإنتماء السياسي Party affiliation[٢١].

ويختص المدير بالسلطة النهائية في الأمور الإدارية. كما يختص بتعيين غالبية رؤساء الإدارات وإعداد الميزانية السنوية ورفعها إلى المجلس والتنسيق بين جميع الأنشطة وتقديم مقترحاته للمجلس في المسائل المختلفة التي تدخل في نطاق اختصاصه، وإعداد جدول أعمال اجتماعات المجلس، بالتعاون مع رئيس المجلس، ويوضح الشكل رقم (٤) نمط المجلس/ المدير.

الشكل رقم (٤)
نمط المجلس والمدير



ويقوم نظام المجلس / المدير على تركيز القوة السياسية في المجلس، فالمجلس مسئول مسئولية جماعية عن ممارسة الاختصاصات التقريرية التي حددها ميثاق المدينة أو قانون الولاية، كما أنه مسئول عن الإدارة المحلية.

أما الرئيس أو المدير التنفيذي، فهو مسئول فقط أمام المجلس، ويقوم المجلس بتعيينه على أساس الكفاءة الإدارية والخبرة في مجال العمل المحلي، ومن ثم لا يوجد فصل بين السلطات ولا توجد رقابة متبادلة، فوظيفة المجلس ليست مراقبة المدير وإنما مساعدته على تقديم الخدمات بكفاءة أعلى للمدينة.

وهناك ٣ أنماط فرعية لهذا الشكل، وفقا لحجم سلطة المدير. ففي النمط الأول، يكون للمدير سلطة واسعة في تعيين وعزل رؤساء الأقسام. وفي النمط الثاني، لديه سلطة محدودة، وفي النمط الثالث، هو مساعد للمجلس المحلي، ويؤدي أعمالا ويقدم خدمات، ولكن لديه سلطة محدودة أو ليست له رقابة تنفيذية(٢٢). ويوضح الجدول رقم(٥) مزايا وعيوب هذا النمط.

الجدول رقم (٥) : مزايا وعيوب نمط المدير

المزايا	العيوب
- ينبح إدارة أكثر مهنية.	- ينبح سلطة أكثر من اللازمة في يدي فرد واحد (غير ديمقراطي).
- يسهل التركيز علي المشاكل وتحقيق التعاون.	- أحيانا لا يفهم مدير المدينة العادات وسياسة المجتمع، مما يجعله يتصرف بشكل خاطئ أو يجعله أقل تجاوبا معه.
-مركز أفضل للمدير ليقوم بدور الرجل الغريب ويرفض الطلبات غير الواقعية للمواطنين والموظفين.	- صعوبة الفصل بين تقرير السياسة وتنفيذها.
- تعيين مدير مؤهل كرئيس تنفيذي أيسر من انتخابه.	- ارتفاع مرتبات المديرين الأكفاء تحمل المجالس المحلية أعباء مالية.
- لا يتأثر بالانتماءات الحزبية كثيراً.	
- أكثر شفافية وأقل تركيزاً في السلطة، ومن ثم هناك مساءلة.	

الاختصاصات المحلية

تأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بالأسلوب الحصري والذي يقوم على تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر بحيث لا يترك للحكومة المركزية،إلا ما لم يرد بشأنه نص على أنه من اختصاصات الوحدات المحلية. وفي هذه الحالة، لا يجوز للهيئات المحلية أن تمارس أي اختصاص آخر، إلا بموافقة الكونجرس أو بالتفويض من الحكومة المركزية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يتم حصر اختصاصات الوحدات المحلية الصادرة عن طريق المجلس التشريعي للولاية. كما أن هناك طرقا أخرى هي "ميثاق الحكم الذاتي" أو Home Rule، حيث يكون للوحدات المحلية سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما تريد أن تباشره من اختصاصات دون تدخل من البرلمان. وغالبًا

ما ينص دستور الولاية على الوسائل والإجراءات التي يتعين على الوحدة المحلية إتباعها للحصول على هذه البراءة.

وفى بعض الولايات، يفصل القضاء فيها في النزاع حول الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدة المحلية على أساس قاعدة ديللون Dillin's Rule (يعتبر القاضي الاختصاص محليا، إذا كان منصوصا عليه صراحة فى القانون، أوإذا كان مكملا لاختصاص محلى منصوص عليه فى القانون).

وهناك ولايات أخرى يتم الفصل فيها، من خلال معيار الصالح العام الذي يتيح للقاضي أن يعتبر الاختصاص محل النزاع محليًا، إذا اقتضت الظروف المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية ذلك أو إذا كان محققا لمصلحة المواطن المحلى(٢٣).

وتختص المقاطعات بما يلي(٢٤):

❖ تنفيذ القانون وحفظ الأمن والنظام ومنع الجرائم.

❖ إدارة العدالة عن طريق إنشاء المحاكم المدنية والجنائية وتزويدها بالموظفين والدعم المالي.

❖ رعاية الفقراء والمشردين والأحداث والمعوقين وكبار السن.

❖ إنشاء وصيانة طرق الدرجة الثانية التي تربط المدن الصغيرة بعضها ببعض وبالطرق الرئيسة.

❖ الإرشاد الزراعي، لزيادة إنتاجية الأرض ورفع مستوى الفلاحين.

❖ إدارة التعليم الإبتدائى والثانوي أو تنفيذ لوائح وتعليمات وزارة التعليم فى نطاق المقاطعة.

❖ خدمات أخرى مثل خدمات الصحة الوقائية / المكتبات العامة، وأماكن الترفيه / تحديد استخدامات الأراضي الريفية.

وتمارس البلديات اختصاصات متعددة مثل(٢٥):

❖ الأنشطة الثقافية؛ المكتبات العامة، وبرامج الترفيه والمتاحف والحدائق.. الخ.

❖ أنشطة الرعاية الاجتماعية: وتشمل رعاية الفقراء والعجزة والمسنين والأطفال والمشردين.. الخ.

❖ الأنشطة الاقتصادية، بحيث تغطي المرافق العامة(غالبا ما تدار بواسطة شركات خاصة)، وتنمية التجارة والصناعة(عن طريق جذب المشروعات، بالتعاون مع الغرف التجارية والمنافسة في إعفاء الضرائب وتخفيض أثمان الأراضي والإيجارات، كما تمارس المدن أنشطة تنمية السياحة لجذب السياح).

التمويل الذاتي المحلي

تتمتع الوحدات المحلية في الولايات المتحدة بقدر كبير من الاستقلال، من خلال قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية وتحديد مجالات إنفاقها. ومن أهم مصادر التمويل المحلي:

١- الضرائب والرسوم المحلية:

تعتبر الضرائب من أهم الموارد المالية للوحدات المحلية. فكل من المقاطعات والبلديات لديها القدرة على فرض الضرائب على المواطنين المحليين وعلى الأعمال. كما أن بعض الولايات تسمح لمدنها بفرض ضريبة دخل على المواطنين، مما يعني قدرة الوحدات المحلية على زيادة الضرائب المحلية على الدخل، وبالتالي فهي تساعد على الارتقاء بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للوحدة المحلية[٢٦].

كما أن حكومة المقاطعة في بعض الولايات لديها القدرة على إضافة نسبة على ضرائب المبيعات التي تفرضها الولاية[٢٧]. وفي بعض الحالات، يتم فرض ضرائب مبيعات في مستوى المقاطعة أو مستوى البلدية، في حين تعد ضريبة المبيعات في ولاية نيويورك واحدة من أعلى الضرائب في الولايات المتحدة، حيث قامت ٥٢ مقاطعة في الولاية بزيادة ضرائب المبيعات بنسبة ٣٪، ابتداءً من أغسطس ٢٠٠٦[٢٨].

ومن ناحية أخرى، نجد أنه يتم إعفاء مشروعات المنافع العامة التي تديرها الوحدات المحلية من ضرائب الدخل التي تفرضها الحكومة الفيدرالية وحكومات

الولايات، مما يساعد الهيئات المحلية على تحقيق فائض من هذه المشروعات يمكن استخدامه في التمويل المحلى.

وأيضًا تعتبر الرسوم من الموارد المالية المهمة للوحدات المحلية، فنجد مثلاً أن التمويل لمقاطعات ولاية فلوريدا يأتي من رسوم تراخيص السيارات، حيث تسمح الولاية لمقاطعاتها ومدنها - على عكس الولايات الأمريكية الأخرى - بفرض ضرائب مختلفة على مالكي السيارات. ومن ناحية أخرى، نجد أن ولاية كاليفورنيا وحدت الضرائب المفروضة على مالكي السيارات في ضريبة واحدة على مستوى الولاية فقط، وهو الأمر الذي يسهل عملية الإدارة، ولكنه أيضًا يمكن أن يؤدي إلى اضطراب مالي(٢٩).

٢- إيرادات أملاك الوحدات المحلية:

تحصل الوحدات المحلية على موارد مالية من إيرادات الأملاك والمشروعات التي تديرها الوحدة المحلية، فجزء كبير من الدخل أو التمويل المحلي يأتي من الممتلكات المحلية (ممتلكات الوحدة المحلية)، ومن خلال الضرائب والسندات الشعبية أو Public Bonds، فمن حق الوحدة المحلية أن تقوم ببيع أو تأجير أملاكها، الأمر الذي يساهم في توفير السيولة اللازمة، للقيام بالمشروعات المختلفة اللازمة للنهوض بالوحدة المحلية.

٣- القروض:

من حق الوحدات المحلية، الحصول على قروض، بشرط موافقة الحكومة الفيدرالية. فالحكومة الفيدرالية، تقوم بتقديم المساعدة المالية للحكومات المحلية، من خلال عدد كبير من البرامج، بينما حكومات الولايات تدير برامج إقراض متواضعة، فالحكومة الفيدرالية هي التي تلعب الدور الأكبر في برامج القروض، وهذه القروض تذهب إلى اتجاهات مختلفة مثل طلبة الجامعات أو رهون المنازل، وهذه القروض تدار من خلال بنوك محلية تحت إشراف الوكالات الفيدرالية والوكالات التابعة للولايات(٣٠).

٤- الإعانة الحكومية:

على الرغم من الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية،إلا أنه في العديد من الحالات تعجز الوحدة المحلية عن تغطية جميع النفقات المحلية من مواردها الذاتية. وفي مثل هذه الحالات، تحصل الوحدة المحلية على إعانات حكومية لتغطية نفقاتها، وتصل نسبة هذه الإعانة الحكومية إلى حوالي ٣٠٪ من إيرادات الوحدات المحلية.

وقد وصلت نسبة الإعانات الفيدرالية عام ١٩٧٨ إلى ٢٨٪ من إجمالي إيرادات الوحدات المحلية. ونتيجة لسياسات الرئيس ريجان عام ١٩٨٨ التي تضمنت الحد من تدخل الحكومة الفيدرالية في الشئون المحلية، فقد أصبحت هذه النسبة ١٧٪ فقط من إيرادات الوحدات المحلية.

وفي عام ١٩٨٨، تم إنفاق حوالي ٤٩٦ بليون دولار من جانب الوحدات المحلية، وكان التعليم هو أكثر العناصر التي تم الإنفاق عليها، حيث وصلت هذه النسبة إلى ٣٦٪. هذا بالإضافة إلى بناء الطرق، وتوفير الأمن عن طريق الشرطة وخدمة الإطفاء والتزويد بالمنافع كالماء والمواصلات العامة والغاز والطاقة الكهربائية.

وبالإضافة إلى هذا، فإن الوحدات المحلية تدير خدمات كثيرة تتضمن الصحة والمصادر اللازمة للمستشفيات، والبنوك، وتقاعد الموظفين، فالوحدات المحلية تنفق كميات هائلة من النقود لتقديم هذه الخدمات.

وفي بعض الولايات، مثل ألاسكا وهاواي، وورود أيلاند، تدير حكومة الولاية أو تتولى معظم الأنشطة المحلية. ففي عام ١٩٨٧، أنفقت الوحدات المحلية أقل من ٤٠٪ من إجمالي الإنفاق المحلي والباقي تكفلت به حكومة الولاية. وفي بعض الولايات الأخرى، تولت الوحدات المحلية أكثر من ٦٠٪ من إجمالي الإنفاق المحلي، كما هو الحال في أريزونا، وكاليفورنيا، وكولورادو، وفلوريدا، وجورجيا، وكنساس، ومينيسوتا، ونيفادا، ونيويورك، وتكساس[٣١].

علاقات الوحدات المحلية

ترتبط الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية بثلاثة أنواع من العلاقات، هي:

١-رقابة الحكومة الفيدرالية على الوحدات المحلية:

من الناحية النظرية، لا يجوز للحكومة الاتحادية أو الفيدرالية أن تراقب الوحدات المحلية، ولكن، نظرا لعجز معظم الولايات عن مواجهة كثير من المشاكل التي تعرضت لها الوحدات المحلية، فإن الولايات نفسها هي التي تطلب الحصول على المساعدة من الحكومة الفيدرالية، وقد ظهر ذلك منذ عام ١٩٣٠ عند حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية، وعام ١٩٦٤ عند حدوث زلزال ألاسكا. وتأخذ العلاقات الفيدرالية المحلية صورة المساعدات الفنية والمالية على السواء، ومثل هذه المساعدات تعتبر بمثابة خدمات فيدرالية للسلطات المحلية، ومع ذلك، فإنها تنشئ قدراً من الرقابة، الأمر الذي يقتضي التفتيش على تنفيذ المشروعات ومراجعة جميع المعاملات المالية المتعلقة بها وتأخذ علاقات الحكومة الفيدرالية بالوحدات المحلية الأشكال التالية[٣٢]:

أ- **التوجيه والإعلام**، وذلك من خلال نشر المعلومات عن الوحدات المحلية حتى تستفيد من بعضها، وأيضًا تزويد الوحدات المحلية بالرأي والمشورة في كيفية إدارة أعمالها وممارسة اختصاصها.

ب-تقديم خدمات معاونة، والتي تتمثل في المعونة التي تقدمها الحكومة المركزية للوحدات المحلية لعقد دورات تدريبية للموظفين المحليين أو المرشحين للعمل في الوحدات المحلية، وأيضًا تتعاون المباحث الفيدرالية مع الشرطة المحلية في تدريب العاملين المحلين في مجال الأمن.

ج- التعاون في تنفيذ القوانين التي تهم الدولة أو المجتمع ككل، مثل قوانين مكافحة التهريب والتزييف والاتجار في المخدرات أو تعاطيها، ومكافحة الأوبئة والأمراض....الخ.

د- اشتراط الحصول على إذن من الحكومة الفيدرالية، فيما يتعلق بالاختصاصات التي تدخل في مجالها، مثل: إنشاء الطرق – الاستيلاء على الأراضي للمنفعة العامة – زيادة الضرائب وعوائد الأملاك – شق الترع....الخ.

هـ- التفتيش على وحدات الإدارة المحلية، خاصة على المرافق المحلية المعانة من الحكومة المركزية، مثل بناء طريق يربط بين الولايات، ففي هذه الحالة، تجب موافقة مكتب الطرق العامة الفيدرالية قبل الموافقة على منح المعونة الفيدرالية للمشروع.

ولكن بوجه عام، فإن رقابة الحكومة المركزية أو الفيدرالية على الوحدات المحلية لا تتجاوز في الواقع حد التنسيق والتعاون أو تقديم المساعدات المالية والفنية، على عكس رقابة حكومة الولاية التي تتسم بالعمومية والشمول.

٢-علاقة حكومة الولاية بالوحدات المحلية:

هناك صور مختلفة تربط حكومة الولاية بالوحدات المحلية، وتتمثل في[٣٣]:

أ- السلطة التنفيذية: تتم عن طريق الوزارات التي تباشر نشاطا مماثلا لما تباشره الوحدات المحلية وتأخذ الأشكال التالية :

❖ الفحص والمراجعة، للتأكد من أن الوحدات المحلية تتبع في قيامها بأعمالها جميع القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لهذه الأعمال. كما يتم فحص ومراجعة ميزانيات المجالس المحلية من قبل مندوبين عن الوحدات المحلية، للتأكد من سلامة الأسس التي تتبعها في تحليل هذه الإيرادات ومن استخدمها في الأغراض المخصصة لها.

❖ النصح والإرشاد، لرفع مستوى أداء الوحدات المحلية وتقديم أفضل الخدمات والتغلب على الصعوبات التي تواجه المحليات.

❖ التأكد من احترام الوحدات المحلية للتوجيهات المقدمة لها ومن مدى مراعاتها للشروط الواجب إتباعها.

❖ القيام بالأنشطة التي تتقاعس الوحدات المحلية عن القيام بها، وهو ما يسمى بـ "حق الإحلال".

❖ لا تملك حكومة الولاية حق حل أي مجلس محلي أو إيقافه عن العمل أو تعيين أو عزل أو إيقاف عضو أو تعيين رئيس المجلس(باستثناء حق بعض حكام الولايات في عزل رؤساء المجالس المحلية وحق حكومات بعض الولايات في تعيين بعض الموظفين المحليين وفصلهم مثل الأطباء. ولكن نادراً ما تمارس فعلياً).

❖ ضرورة موافقة السلطة المركزية المختصة علي بعض المشروعات. وإرشاد السلطات المحلية وتزويدها بالبيانات. والتزام موظفي السلطات المحلية برفع تقارير دورية لسلطات الولاية. فيما يتعلق بالأمور الهامة مثل(التعليم – الصحة العامة – الشئون المالية).

❖ التفتيش علي أعمال السلطات المحلية. للتأكد من مدى مراعاة المعايير المطلوبة في التنفيذ.

❖ تحديد الموارد المالية التي تقرر للسلطات المحلية بواسطة المجلس التشريعي للولاية. ووضع بعض القيود علي حرية السلطات المحلية في زيادة مواردها المالية مثل مراجعة تقديرات أوعية الضرائب المحلية. ومراجعة حسابات بعض السلطات المحلية بواسطة مكتب المحاسبة التابع لحكومة الولاية).

ب- السلطة التشريعية: تتمثل في إصدار القوانين بإنشاء الوحدات المحلية وتحديد اختصاصاتها ومواردها المالية وعلاقاتها. وأيضًا الرقابة على أعمال الوحدات المحلية. من خلال اللجان النوعية ولجان تقصي الحقائق.

ج- السلطة القضائية: تتم مباشرتها. عن طريق المحاكم العادية التي تقوم بالآتي[٣٤]:

❖ الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والهيئات المحلية أو بين الهيئات المحلية وبعضها. وتستطيع المحاكم في هذه الحالة إلغاء القرارات المحلية.

❖ تفسير النصوص القانونية الخاصة بالاختصاصات. وفقًا لقاعدتي ديللون والصالح العام.

❖ توجيه ما يسمى بـ "الأوامر القضائية" إلى الوحدات المحلية، بقصد إرغامها على القيام بعمل معين يدخل في اختصاصها، أو الامتناع عن أداء عمل معين قد يترتب على تنفيذه مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم.

❖ رقابة مدى دستورية التشريعات واللوائح الصادرة عن الهيئات المحلية والحكم ببطلانها، إذا كانت مخالفة للتشريعات العادية والدستورية التي تعلوها.

وتوجد العديد من الطرق والقنوات التي تستطيع بها حكومة الولاية أن تلغي أو تسقط قرارات الوحدات المحلية. ولعمل هذا، فإن حكومة الولاية لابد وأن تقوم باستصدار حكم قضائي من محكمة الولاية العليا. ففي عام ١٩٨٢، أصدرت المحكمة العليا لولاية كولورادو Colorado حكمًا نص على أن مدينة Boulder ليس لها الحق في تنظيم كابلات التلفزيون في المدينة.

٣-العلاقات بين الوحدات المحلية:

الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية لا تخضع فيما بينها لتدرج أو سلطة هرمية، أي أن أي مستوى من مستوياتها لا يخضع للمستوى الأعلى منه. وتختلف أساليب التعاون من ولاية لأخرى، فعلي سبيل المثال، في كاليفورنيا، يجيز القانون تعاون المقاطعات مع المدن في نطاقها، بناء علي طلب هذه المدن، لتقديم خدمات معينة، فهناك بعض المدن التي تحصل علي الكهرباء عن طريق شرائها من مصدر مجاور والتي يتم توزيعها، من خلال البلديات التي تمتلك شركة الكهرباء الأساسية والثانوية، كما نصت قوانين بعض الولايات علي حق السلطات المحلية في الاتفاق فيما بينها علي إدارة خدمات مشتركة منها علي سبيل المثال (مسيسوتا/ كاليفورنيا/ جورجيا/ لويزيانا/ ميسوري/ نيفادا/ أوهايو وبنسلفانيا).

ونجد كثيراً من علاقات التعاون غير الرسمية، بالإضافة لتوقيع بعض الاتفاقيات الرسمية بين المدن والمقاطعات، لإدارة خدمات مشتركة لصالح

الأطراف المعنية. ومن هذه الخدمات (الصحة العامة / رعاية المساجين/ إدارة الانتخابات/ التخطيط الطبيعي/ تحصيل الضرائب وتقدير أوعيتها/... وغيرها).

٤-العلاقات بين المجلس المحلي والجهاز التنفيذي:

تتمثل هذه العلاقات فيما يلي[٣٥]:

- حق الرئيس التنفيذي في دعوة المجلس المحلي للانعقاد.
- حق المجلس في الموافقة علي المشروعات التي يعدها المجلس التنفيذي مثل الموازنة، والمسائل المهمة الأخرى، ورفض من يعينهم الرئيس التنفيذي، وطلب حضور الرئيس التنفيذي والمطالبة بالمراجعة والقيام بالتحقيق..... الخ.

ج- للرئيس التنفيذي أن يعترض علي قرارات المجلس المحلي. وفي هذه الحالة، تعاد مناقشتها ثانية في المجلس.

٥-تفاعل المواطن مع الحكومات المحلية:

يتفاعل المواطن مع الحكومات المحلية بعدة طرق: ر سمية(حضور الاجتماعات الرسمية)، وغير رسمية(طلب المساعدة أو إبداء الرأي في مسألة معينة). ولكن بصورة عامة يبدو أن مشاركة المواطن سلبية ولا يكون فعالاً، إلا في الحالات التي تمسه بصورة مباشرة، كأن يكون تنفيذ مشاريع البلدية في الساحة الخلفية لبيته أو بالقرب منه. أما قانون الشمس المشرقة، وقانون حرية الحصول علي المعلومات، فيمنحان المواطن الحق في تقديم طلب أو استفسار حول أي موضوع، وعلي الحكومة أن تجيب علي طلب المواطن. وفى ولاية ميتشيجان، يتعين على الحكومات المحلية أن تعقد اجتماعاتها علانية، أن تحدد مواعيد وأماكن الاجتماعات وتعلنها، بحيث تكون متاحة لأكبر عدد ممكن من المواطنين.

الخلاصة:

نخلص عما سبق إلى أن ثراء التجربة الأمريكية يكمن في قيامها أساساً علي مبادئ الديمقراطية والحرية الفردية، ومن تنوع صورها التي جاءت لتلبية احتياجات مختلفة. ولكن هناك بعض السلبيات في هذا النظام والتي من أهمها:

أولا: تعدد أنواع الوحدات المحلية يؤدي إلى تعقيد النظام الإداري وعدم سهولة

فهمه من المواطنين، فلا يدري المواطن إلي أية سلطة يذهب لقضاء مصلحة ما. كما يؤدي إلي رفع تكلفة الخدمات، ويزيد من أعباء المولين المحليين، نظراً لتعدد الهيئات والإدارات والموظفين. وثانيا: انتخاب عدد كبير جداً من المسئولين المحليين، مما يؤدي إلى عدم وضوح المسئولية، كما يشكل عبئاً علي الناخبين. وفي حالة وقوع مشكلة، يصبح الناخبون غير مدركين للمتسبب فيها. كما أنه في بعض الحالات يفضل التعيين في الإدارات التي تحتاج إلى خبرة أفضل من الانتخاب (أي يفضل اقتصار الانتخاب علي الرئيس التنفيذي، والمجلس). وثالثا: التقيد بعدد معين من الأعضاء في نمط اللجنة يحدد عدد الإدارات، مما يؤدي إلى الدمج للإدارات غير المطلوب (في غير موضعه أحياناً) نظراً لعدم مرونة الهيكل.

هوامش الفصل الأول

1-"State Government", in:
En.wikipedia.org/wiki/State_Government,25/2/2007.

2-John Curtice, Do Mayoral Elections work? Evidence from London, Political Studies, Vol.56, 2008, PP.653-678.

3- د. سمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة"، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٥.

4- د. علي الصاوي، "الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ومناهج تطبيقية"، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، ١٩٩٤.

5. County(united states)" in :
En .Wikipedia.org/wiki/county_(united states),7/2/2007"

٦. أيضاً من الولايات التي دمجت حكومات المقاطعة والمدينة بعد أن كان كل منها منفصلاً عن الآخر: إنديانا، وكنتاكي، وتينيسي وأيضا مدينة ومقاطعة هونولولوHonolulu .

7. En.wikipedia.org/w/idex.php?title=local_Government_of_the _united_ststes,15/10/2006

8. Alan G. Hevesi, "Annual Report on local government", office of new York state Comptroller,p29

9. "special-purpose District", in:En. .wikipedia.org /w/iki /special _ purpose_ District,15/2/2007.

10. Bonghee Kim, service provision in the united states: government structure and Expenditures, A Study of single county Metropolitan Areas, university of Pittsburg ,faculty of the Graduate school of public and international Affairs ,2008,p. 28

١١. د. سمير محمد عبد الوهاب،الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة،مرجع سابق،ص٥٩

12. Bonghee Kim, op-cit,p.30.

١٣- د. السيد عبد المطلب غانم، "المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية". القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨١.

١٤- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٢.

15- Bonghee Kim,op-cit,p.15

١٦- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٢.

17- Bonghee Kim,op-cit,p.16

18- ibid, p.18.

19- ibid, p.20

٢٠- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٣.

21- Richard C. Kearney,Barry M.Feldmam, Garmine p.F. scavo,Reinventing Government: city Manger Attitudes and Action, public Administration Review,vol.60,No.6,2000,

22- pp.535-548

٢٣- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٦.

24- Bonghee Kim,op-cit,pp.10-15

25- ibid, pp.16-22

26- Peterson A., Steven, & Rasmussen, H., Thomas, "State and Local Politics"USA: McGraw- Hill's College Core books, 1994, p212
27- "Sales Taxes in the United States" in: En. .wikipedia.org /w/iki / Sales_ Taxes_ in_ the_ United_ States, 15/2/2007.
28- Hevesi, G., Alan, " Annual Report on Local Government", op.cit,p19.
29- ." Local Government in the United States", op.cit.

30- Fesler, James W. & Kettle, Donald F., op.cit.,P.36
31- . ibid, p.30
32- . ibid, p35
٣٣- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، مرجع سابق، ص ص ١١١-١٢٢.
٣٤- المرجع السابق،ص ١٢٣.
35- " The Constitutional Status of Local Government in other countries",
in: www.scotland.gov.uk/cru/documents/con-status-00.htm,10/10/2006

الفصل الثاني
نظام الحكم المحلى في الهند

المقدمة:

تحظى اللامركزية والحكم المحلي بأهمية كبيرة على جدول أعمال الحكومة الهندية، منذ أن حصلت الهند على استقلالها في عام ١٩٤٧، حيث تم اعتماد الدستور الهندي في ٢٦ نوفمبر ١٩٤٩ والذي راعى ظروف المجتمع الهندي، من حيث تعدد الأديان، والثقافات، واللغات. وفي ٢٦ يناير ١٩٥٠، أصبحت الهند دولة فيدرالية وجمهورية ديمقراطية وعلمانية ذات سيادة. ولقد اتسم نظام الحكم في الهند في ذلك الوقت بالمركزية في الحكم.

وفي خلال العقود الخمسة الماضية، قطعت الهند شوطاً طويلاً في تطبيق اللامركزية، وذلك من خلال مؤسسات الحكم الذاتي المحلي.

وتعكس دراسة الحكم المحلي في الهند دور الولايات التي تعد أهم الوحدات السياسية في الهند والتي عادة ما تقوم بتنظيم عمل الحكومات المحلية وتسيطر بشكل مباشر عليها، من خلال إصدار التشريعات الخاصة بالحكم المحلي، وتعيين المسئولين المحليين أو استبعاد بعضهم واستبدالهم بمسئولي حكومة الولايات كإداريين.

ويتناول هذا الفصل نظام اللامركزية والحكم المحلى في الهند، من حيث بيئة النظام، ونشأته وتطوره ومستوياته المحلية، والمجالس والقيادات التنفيذية، ومصادر التمويل الذاتي، والعلاقات المحلية.

بيئة نظام الحكم المحلي

نظرا لتأثير البيئة بأبعادها المختلفة على نظام الحكم المحلي في الهند، فإننا سوف نتعرض هنا لهذه الأبعاد:

١. البعد الجغرافي:

تعتبر جمهورية الهند سابع أكبر دولة في العالم، من حيث المساحة، حيث تبلغ ٣,١٦٥,٥٩٦ كم٢، مما أدى إلى تسميتها بـ "شبه القارة الهندية"، وتمتد بين خطي عرض ٨,٤ و٣٧,٨ درجة شمالاً، وبين خطي طول ٦٨,٧ و٩٧,٢٥ درجة شرقاً، وتمتد من الشمال إلى الجنوب بطول ٣٢١٤ كم، ومن الشرق إلى الغرب بطول ٢٩٣٣ كم.

وتحدها باكستان من الشمال الغربي، والصين وأفغانستان وبوتان ونيبال من الشمال، وميانمار وبنغلاديش وخليج البنغال من الشرق، وسريلانكا من الجنوب الشرقي عبر مضيق بالك، وتشكل جبال الهيمالايا (تعد أعلى جبال العالم) حدودها الشمالية. وتنقسم جمهورية الهند إلى ثلاثة أقاليم رئيسية، هي: جبال الهيمالايا وسهل جانجتيك Gangetic، وشبه الجزيرة الهندية[١].

وتشكل سلسلة جبال الهيمالايا أغلب تضاريس الولايات الشمالية والشرقية في الهند. وتتشكل باقي الولايات الشمالية، والوسطى والشرقية من سهول خصبة (سهول السند-كنج). وتمتد صحراء "تار" في مناطق غرب الهند، وعلى مقربة من الحدود الباكستانية. والمناطق الجنوبية من البلاد تتشكل في أغلبها من هضبة الدكن وتحيط بالهضبة سلسلتان من السواحل كثيرة التلال، "كات الغربية" و"كات الشرقية".

وتتواجد العديد من الأنهار الكبيرة في الهند، ومن أهمها: الكنج، وبراهمابوترا، ويامونا، وغوداواري وكريشنا. وتعتبر هذه الأنهار السبب الأول في إخصاب السهول الشمالية، وهي تساهم بذلك في النشاط الزراعي للبلاد.

ويختلف المناخ في الهند من استوائي في الجنوب إلى معتدل في الشمال. ويسود مناخ قاسي (مناخ التندرا) في المناطق الشمالية القريبة من جبال الهميالايا، وتتساقط الأمطار بكثرة أثناء هبوب الريح الموسمية[٢].

٢. البعد الاجتماعي:

تعد الهند ثاني أكبر دولة في العالم، من حيث عدد السكان، بعد الصين. وطبقا لتقديرات عام ٢٠٠١، بلغ عدد سكانها ١,٠٢٩,٩٩,١٠٠ نسمة. ويبلغ معدل النمو السكاني ١,٥٥٪، بينما تبلغ الكثافة السكانية ٣٢٥ نسمة لكل كم٢. ويعيش حوالي ٢٨٪ من سكانها في الحضر بينما يعيش ٧٢٪ في الريف، وذلك طبقا لتقديرات عام ١٩٩٩.

وإذا كانت الهند قد نجحت بعد الاستقلال في تخفيض نسبة من يعيشون تحت خط الفقر فإن هذه النسبة مازالت عالية، فهناك مناطق تعاني من قلة إمدادات المياه، لاسيما الأحياء الفقيرة في المدن، وفي العديد من القرى. وبلغ معدل الوفيات بين الأطفال، طبقا لتقديرات عام ٢٠٠١ حوالي ٦٣ طفلا في الألف.

والهند دولة متعددة الأعراق. ويمثل الجنس الهندي ٧٢٪ من عدد السكان، ويمثل الدرافيديان (Dravidian) ٢٥٪ من السكان، بينما تمثل الأقليات الأخرى ٣٪، وتوجد مجموعات من السكان تصنفهم الحكومة على أنهم قبائل (قبائل التلال)، حيث يوجد منهم ٣٠٠ قبيلة. وهذه القبائل منغلقة على نفسها اجتماعيا وتتمتع بحماية الحكومة. وقد قدر عدد سكان هذه القبائل عام ١٩٩١ بـ٨٪ من سكان الهند. وكبرى هذه القبائل هي جوند Gond وبيل Bhil، إذ يزيد عدد سكان كل منها على مليون نسمة[٣].

وللهند، تقاليد ثقافية عريقة وفريدة من نوعها، حيث انصهرت فيها ثقافات الشعوب الغازية على مدار القرون واندمجت مع المجتمع المحلي. وترجع العديد من التقاليد الثقافية (كالاحتفالات) والمعالم القائمة حالياً، على غرار تاج محل وغيره من نماذج العمارة الإسلامية إلى عهد الأباطرة المغول. ومازالت التقاليد العائلية المحافظة راسخة بين أوساط المجتمع، رغم أن بعضاً من أبناء العائلات الحضرية تحاول أن تشق لها طريقاً وسطاً بين هذه التقاليد ومتطلبات الحياة العصرية.

ويمثل الدين عاملاً محورياً في حياة الشعب الهندي. ويدين حوالي ٨٢٪ من سكان الهند بالهندوسية (وهي ديانة ترجع في أصولها إلى الهند). ويوجد حوالي

١٢٪ يدينون بالإسلام، خاصة في الحضر و٢,٣٪ مسيحيون، و٢٪ سيخ، و٤٪ بوذيون، بالإضافة إلى أقليات تدين بديانات أخرى. وعلى الرغم من تعدد الأديان، فإن الهند دولة علمانية كما جاء في مقدمة الدستور[٥].

واللغة الهندية هي اللغة الرسمية، طبقا لما جاء في الدستور، حيث يتحدث بها حوالي ٤٠٪ من السكان. ويوجد حوالي ١٠٠٠ لغة ولهجة مستخدمة في الهند، منها حوالي ٢٤ لغة لا يقل عدد المتحدثين بكل منها عن مليون نسمة، مثل اللغة البنغالية التي يتحدث بها حوالي ٨٪ من السكان، هذا بالإضافة إلى اللغة الإنجليزية[٦].

٣. البعد الاقتصادي:

تشكل تقنية المعلومات واجهة الاقتصاد الهندي الحديث، وتعد أسرع القطاعات نمواً، وتدر على البلاد حوالي ١٣ بليون دولار سنوياً.

وكانت الزراعة المحرك الرئيس للاقتصاد، إلا أن مساهمتها تراجعت بعد ذلك، حيث أصبحت تمثل ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ومن القطاعات الأخرى المهمة: التعدين، والبترول، وصقل الماس، والأفلام، وخدمات تقنية المعلومات، والمنسوجات، والحرف اليدوية. وتتركز أكثر المناطق الصناعية حول المدن الكبرى.

ومن أهم صادرات الهند: المنتجات الزراعية، والمنسوجات، والأحجار الكريمة والجوهرات، وخدمات وتقنيات برمجية، ومنتجات كيماوية وجلدية، فيما تشكل أهم البضائع التي تستوردها: النفط الخام، والآلات، والأحجار الكريمة، والأسمدة، والكيماويات. وبلغ حجم صادرات الهند عام ٢٠٠٤ م، حوالي ٦٩,١٨ بليون دولار فيما بلغ حجم الواردات ٨٩,٣٣ بليونا دولار[٧].

٤. البعد السياسي:

طبقًا للدستور، فإن الهند دولة فيدرالية لها حكومة مركزية تقع في نيودلهي وترتبط بها جميع الولايات. وتعد العاصمة دلهي وبعض الوحدات الصغيرة، خصوصًا الجزر النائية، مناطق فيدرالية(٩). والهند جمهورية

ديمقراطية مستقلة، حصلت على استقلالها عن المملكة المتحدة فى عام ١٩٤٧[٨].

وينص الدستور على صلاحيات كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات. وعمومًا، فإن الولايات تهتم عادة بالشؤون الزراعية، والتعليم، وحفظ الأمن والنظام، بينما تتولى الحكومة المركزية شؤون الدفاع والعلاقات الخارجية، وتخطيط السياسات الاقتصادية للدولة[٩].

ويختص رئيس الجمهورية في الهند بكامل السلطات والصلاحيات في الدولة. وفي الأحوال العادية، يُعد رئيس شرف يحضر عادة الاحتفالات الرسمية والمناسبات. ويتم انتخاب الرئيس لمدة خمس سنوات عن طريق أعضاء البرلمان الهندي، وعن طريق المجلس التشريعي في كل ولاية. وهناك أيضًا نائب رئيس يتم انتخابه عن طريق البرلمان، وهو ينوب عن الرئيس في حالة وفاته أو في حالة الاستقالة، ويستمر في المنصب حتى إجراء انتخاب جديدة[١٠].

ويتكون المجلس النيابي من مجلسين: الأول هو مجلس الشعب (لوك سابها) ويتكون من ٥٤٥ عضواً، ويتم تعيين عضوين لتمثيل الجالية الأنجلو هندية. أما باقي أعضاء البرلمان، فيتم انتخابهم مباشرة، ليمثل كل منهم دائرة انتخابية. وفترة العضوية في المجلس خمس سنوات.ولكن من حق رئيس مجلس الوزراء أن يدعو إلى انتخابات عامة قبل نهاية هذه الفترة. ويعد البرلمان (اللوك سابها)المصدر الأساسي لإصدار اللوائح والقوانين في الدولة.

ومن الضروري أن يتمتع رئيس مجلس الوزراء بثقة هذا المجلس، ليضمن الاستمرار في منصبه.

والمجلس الآخر هو مجلس الولايات (راجا سابها). وهذا المجلس ينتخبه الشعب مباشرة، ويختار ثلث المجلس كل سنتين ليحتفظ بالعضوية لمدة ست سنوات. ويتم اختيار ٢٣٣ عضواً من واقع ٢٤٥ عن طريق الولايات مباشرة، بينما يتم تعيين الـ ١٢ عضواً الباقين عن طريق الحكومة، وذلك من بين أعيان المجتمع ورجال العلم المعروفين. وعلى حين أن البرلمان يسن اللوائح والقوانين الخاصة بالشؤون

المالية، دون العودة إلى مجلس الولايات(راجا سابها)، فإن الدستور يمنح الأخير حق تأجيل نظر أي مشروعات قوانين أخرى .

ويقوم النظام السياسي في الهند على المنافسة الحزبية. وفي عام ١٩٨٥م، صدر قانون يقضي بعدم انتقال أي شخص تم انتخابه كعضو في البرلمان من حزب إلى حزب آخر، طالما يمارس نشاطًا سياسيًا، وأصبح ذلك جزءًا من الدستور، وعلى العضو في حالة تغيير إنتمائه الحزبي، أن يستقيل من منصبه ويدخل جولة انتخابية جديدة[١١].

ويسيطر الحزب الحاكم عادة (أو الأحزاب المتحالفة في الحكم) على أغلبية المقاعد في المجلس النيابي، وبالتالي فإنه يستطيع أن يقر جميع الأنظمة التي تقررها الوزارة. كما يراقب المجلس النيابي أجهزة الإدارة العامة، من خلال لجانه[١٢].

وتتكون الهند، وفقاً للدستور الفيدرالي من ٢٨ ولاية و٧ أقاليم. وفي كل ولاية، توجد هيئة تشريعية(مجلس واحد فى بعض الولايات أو مجلسان فى ولايات أخرى)، ويتم انتخاب أعضائها كل خمس سنوات. ويختار المجلس رئيس الوزراء الذى يكون مرشحاً عن الأغلبية، ويتسلم منصبه، بناء على تعيين الحاكم. ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين حاكم الولاية، بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء، لكي يمثله في الولاية لمدة خمس سنوات أيضاً. وهذا الوضع يتكرر في إقليمين من الأقاليم السبعة وهما: إقليم دلهي، وإقليم بونديتشيري. وتتمتع كل ولاية بالنظام السياسي نفسه القائم في الحكومة المركزية.

وقد كانت ولاية جامو وكشمير إمارة تتمتع بدستور خاص بها حتى عام ١٩٤٧م. ولكن، نظرًا لتقسيم البلاد الذي حدث عام ١٩٤٧م، نشب خلاف بين باكستان والهند حول تبعية هذه الولاية. وعلى الرغم من أن الهند تعترف بالوضع السياسي الخاص بتلك الولاية، وفقًا للقانون الدولي، إلا أن الدستور الهندي منح الحكومة المركزية سلطات محدودة لتنفيذ القوانين بها[12].

نشأة وتطور نظام الحكم المحلي

يمكن القول إن نظام الحكم الذاتي للمجتمعات القروية موجود في الهند منذ مدة طويلة، حيث بدأ من خلال ما يعرف باسم البانشايات (panchayats) أي مجالس القرى والتي تهتم بكل شئون القرية، ولها سلطة قضائية ومكانة اجتماعية ودينية خاصة، بالإضافة إلى وجود خطوط اتصال بينها وبين السلطات العليا، بشأن المسائل التي تؤثر على القرية. وهذه البانشايات كانت محور الإدارة ومركز الحياة الاجتماعية، وقبل كل شئ محوراً للتضامن الاجتماعي. وإلى جانب هذه البانشايات أو مجالس القرى، كان يوجد ما يسمى "البانشايات الطبقية" والتي كان دورها محصوراً في التأكد من أن الأشخاص المنتمين إلى طبقة معينه يمتثلون لقواعد السلوك الاجتماعي والأخلاقي لهذه الطبقة.

وخلال فترة القرون الوسطى، والمغول، لم تتغير الخصائص الأساسية لمجالس القرى أو البانشايات لدرجة جعلت السير تشارلز ميتكالف الحاكم العام في الهند (١٨٣٥-١٨٣٦) يصف البانشايات بأنها" جمهوريات صغيرة"[١٣].

وفي عام ١٨٨٢، تم إصدار مجموعة من القرارات التي اعتبرت الخطوة الأولى والحقيقية في تطبيق نظام الحكم المحلي في الهند وتحقيق الديمقراطية. ومن هذه القرارات، قرار بإنشاء مجالس محلية تتألف من أغلبية كبيرة منتخبة ويرأسها عضو منتخب.

والملاحظ أن نظام البانشايات أصبح مركزاً للنظام الأيديولوجي العام للحركة الوطنية في الهند تحت زعامة المهاتما غاندي والذي كان يعتبر هذه البانشايات جمهوريات تقوم على الديمقراطية والحرية الفردية.

وقبل التعديلات الدستورية، كانت المسئوليات الوظيفية للحكومات المحلية الريفية محصورة بدرجة كبيرة في الاختصاصات التالية[١٤]: الرعاية الصحية، والتخلص من النفايات، والوقاية من أمراض الماشية، وتوفير مياه الشرب.

وعلى الرغم من أهمية ومكانة البانشايات في تاريخ الهند وهو ما أكد عليه المهاتما غاندي، إلا أنه عند وضع المسودة الأولي للدستور لم تتم الإشارة إليها.

ويرجع ذلك إلى رفض المناطق الحضرية والريفية والنخب السياسية لنظام البانشايات، إضافة إلى رغبة الشعب في تطبيق الديمقراطية وتوسيع مستوى مشاركة القاعدة الشعبية في عملية التنمية ، وتطبيق نظام اللامركزية.

ولقد قامت الحكومة المركزية في الهند في فترة ما بعد الاستقلال إلى جانب حكومات الولايات والحكومات المحلية بتأسيس سلسلة من اللجان، لدراسة أداء الحكومات المحلية وتقديم بعض التوصيات لتحسين أداء الحكومات المحلية، إضافة إلى وجود لجان خاصة تهدف إلى دراسة نظم تمويل الحكومات المحلية وكيفية تحسينها. ولذلك، تم تأسيس المجلس المركزي للحكم الذاتي المحلي عام ١٩٥٤، بموجب المادة ٢٦٣ من الدستور، لتنسيق قضايا التنمية العمرانية بين المركز والولايات.

وقد اتسعت صلاحيات الحكومات المحلية وسلطاتها منذ عام ١٩٤٧م، إلا أن الصراع استمر قائمًا بين رغبات المسئولين المحليين والاتجاه التقليدي في تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، الأمر الذي دفع الحكومة عام ١٩٥٩م إلى اقتراح إجراء إصلاح جذري في الحكومات المحلية يتم بمقتضاه نقل الأنشطة التنموية المحلية إلى هيكل حكومي جديد عرف باسم "بانشياتي راج"panchayati Raj وتقوم كل منطقة بترشيح وتنظيم لجان محلية تعنى بتطوير المنطقة. ولكن الحكومة المركزية في الواقع احتفظت بسلطاتها في توجيه جميع المشاريع، باستثناء برامج محدودة جدًا، وقد تأجلت الحملات الانتخابية لتوافق أوضاع الحزب الحاكم على مستوى الولاية.

وفي عام ١٩٧٧، قامت لجنة "أسوكا مهتا" بتقديم أول توصية رسمية بضرورة أن يتضمن الدستور الهندي دوراً أكبر للبانشايات. وتطبيقاً لذلك، تم إعطاء المزيد من الصلاحيات للبانشايات، وأصبح توجهها سياسياً أكثر منه تنمويا[١٥].

وفي ١٥ مايو عام ١٩٨٩، تمت صياغة مشروع لتعديل بعض مواد الدستور، وتم عرض المشروع المقترح على البرلمان الهندي، إلا أنه قوبل بالمعارضة من جهات عديدة، ونتيجة لذلك، لم يتم التصديق عليه، حيث حصل على أغلبية الثلثين

في اللوك سابها (مجلس النواب) وفشل في الحصول على صوتين في راجيا سابها (مجلس الشيوخ) وهو شرط إلزامي، للحصول على تصديق المجلس على القانون[١٦].

وفي ٧ سبتمبر عام ١٩٩٠، قامت الجبهة الوطنية للحكومة بعرض مشروع قانون موحد لنظام البانشايات والبلديات. وبحلول ذلك الوقت، أيدت جميع الأحزاب السياسية التعديل الدستوري، لتعزيز دور البانشايات والبلديات.

وفي عام ١٩٩٣، تم التصديق على التعديلات الدستورية ٧٣، و٧٤، ودخلت حيز التنفيذ منذ ذلك التاريخ.وكان من أهم الملامح الرئيسية لهذه التعديلات[١٧]:

- ❖ تصنيف البانشايات والبلديات على أنها مؤسسات "للحكم الذاتي".
- ❖ اعتبار أية قرية هندية وحدة أساسية في العملية الديمقراطية، إذا كانت تضم أعضاء بالغين مسجلين ولهم الحق في التصويت.
- ❖ قيام البانشايات في الولايات التي يزيد عدد سكانها على مليوني نسمة بوضع نظام انتخابي مباشر لجميع المستويات.
- ❖ ضرورة أن تمثل البانشايات جميع قبائل وطوائف القرية، وأن يكون هناك مقاعد لكل طائفة أو قبيلة في البانشايات
- ❖ تخصيص ما لا يقل عن ثلث العدد الإجمالي من المقاعد للمرأة، مع حفظ ثلث مكاتب الرؤساء على جميع المستويات للمرأة.
- ❖ الولاية القانونية للهيئات المحلية هي خمس سنوات يتم بعدها إجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء مدة الولاية. وفي حالة حل الهيئة المحلية، يتم إجراء انتخابات إلزامية في غضون ستة أشهر.
- ❖ لكل ولاية الحق في تأسيس لجنة مستقلة، للإشراف على الانتخابات، بهدف التوجيه والرقابة على العملية الانتخابية وإعداد القوائم الانتخابية.
- ❖ يجب على البانشايات إعداد خطط التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فيما يتعلق بـ٢٩ منطقة مدرجة في الدستور.كما يوجد ما يسمى بلجنة التخطيط والتي تتولى توحيد الخطط التي أعدتها والبانشايات والبلديات.

❖ مصادر تمويل البانشايات والبلديات عادة ما تكون من المنح المقدمة من الدولة والحكومات المركزية، والضرائب التي تقوم البلديات بفرضها وجمعها والاحتفاظ بها، والإيرادات التي طرحت.

❖ تقوم كل ولاية هندية بتأسيس لجنة للشؤون المالية تحدد قيمة الموارد المالية التي تكفل البانشايات والبلديات القيام بالمهام المطلوبة منها.

ويمكن القول إنه في ظل التعديل الدستوري لمؤسسات الحكم الذاتي في الهند يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط في البانشايات، لكي تعمل كمؤسسة من مؤسسات الحكم الذاتي، وهذه الشروط هي[١٨] : وضوح اختصاصات البانشايات، وأن يتوافر لها ما يكفي من السلطات والنفوذ، للقيام بالمهام والمسئوليات المطلوبة منها، وأن يتوافر لديها الموارد البشرية والمالية والإدارية اللازمة للقيام بمسئولياتها، وأن تكون مستقلة وظيفياً داخل النظام الفيدرالي.

كما أنشأ التعديل الثالث والسبعون قائمة من تسعة وعشرين جانبا مختلفا من المسئوليات الوظيفية للحكومات المحلية، وبالتالي يتضح أن هذا التعديل أعطى مسؤوليات أكبر للحكومات المحلية. وجاء التعديل الرابع والسبعون للدستور، لخلق قائمة من سبعة وثلاثين مسئولية ومهمة للحكومات المحلية، وهذه المسئوليات تشمل (التعليم الثانوي- تعليم الكبار- الإحصائيات الحيوية- استخدام الأراضي- والدعم-وتطوير العقارات التجارية والصناعية- وتوزيع الكهرباء). ورغم ذلك، كانت حكومات الولايات تحتفظ بسلطة نسبية على الوظائف التي تقع الآن في نطاق الحكومات المحلية .

المستويات المحلية

نظرا لوجود نمطين للحكم المحلى فى الهند: الحكم المحلى الريفى والحكم المحلى الحضرى، فإن لكل نمط مستوياته المختلفة. فهناك ٣ مستويات للحكم المحلي الريفي، هي:المراكز والأقسام، والقرى، وهناك أسماء مختلفة تستخدم لهذه المستويات في الولايات المختلفة، كما أن هناك اختلافا في الحجم والنطاق، والسكان.

١- المركز Zilla:

هو المستوي الأعلى، وعدد سكانه ١,٥ مليون نسمة يمثلون الدائرة الانتخابية لمجلس النواب(لوك سابها). ويغطى المركز حوالي ١٢٠٠ قرية، ويرأسه رئيس المركز المنتخب مباشرة.

٢- القسم Block :

يصل عدد السكان بالنسبة للقسم إلى نحو ١٠٠,٠٠٠ نسمة. ومستوي القسم يمثل الدائرة الانتخابية للسلطة التشريعية للولاية، وهو مستوي تنسيقي ويضم ٤٣ مجلس قرية، ويؤدي بعض الوظائف الفنية.

٣- القرية Grama:

تمثل القرية أو الجراما المستوى الأدنى . وعدد سكانها٣٠٠٠ نسمة تقريبا، الذي يتكون من مجموعة قرى. وفي ولاية مادهيا برادش، هناك ٣-٤ قري في كل مجلس جرام، لخدمة حوالي ٤٥٠٠ نسمة.

والمستويات الحضرية تتراوح بين الشركات أو الاتحادات Corporations والبلديات. والأولي لها مسؤوليات واستقلال ذاتي أكبر من البلديات.

ويقوم المستويان الأعلى والأوسط بتأدية وظائف إشرافية، بينما يقوم مجلس القرية بتنفيذ وظائف رئيسية بالفعل، مثل تقديم الرعاية الصحية الأساسية، وإصلاح طرق القرية، والإنشاءات الصغيرة، وصيانة مواسير المياه.

المجالس المحلية

تعد الحكومات المحلية في الهند جزءا لايتجزأ من هيكل الحكومة المركزية والمستوى الأقرب للمواطنين، وهناك نوعان من الحكم المحلي في الهند: الحكم المحلي الحضري، والحكم المحلي الريفي.

١- المجالس المحلية فى الريف:

كما سبقت الإشارة، فإن هناك مجالس محلية(بانشايات) على مستوى كل من المركز والقسم والقرية. وتشير كلمة بانشايات تقليديا إلي الخمسة الكبار في القرية الذين يتوسطون لحل النزاعات ويتحدثون نيابة عن جميع المقيمين في

عصور ما قبل التحديث، وهذا المصطلح استخدم بالنسبة للحكومات المحلية الريفية ويشير إلي كل المستويات الثلاثة المنتخبة للحكم المحلي.

ويتكون مجلس المركز من حوالي ٢٥ عضوا، كحد أقصي ينتخبون مباشرة من المواطنين في المركز، وينتخب أعضاء المجلس بطريقة غير مباشرة الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة الأربعة: المالية والتخطيط، والتنمية، والرفاهية، والأشغال العامة.

ومجلس القسم (البلوك) يتكون من أعضاء منتخبين علي أساس الإنتماء الحزبي وينتخب أعضاء المجلس بطريقة غير مباشرة الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة: المالية والتخطيط، والرفاهية.

ومجلس القرية كوحدة تخطيط وتنفيذ للقرية التى تتكون من ٣٠ آلف من السكان، وينتخب الأعضاء الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة.

وبالإضافة إلي المؤسسات السابقة، فإن هناك جمعيات القرى Grama Sabha، وهى عبارة عن اجتماعات عامة يحضرها المواطنون، لعرض أولوياتهم ومطالبهم على المجلس المنتخب، وليعرض المجلس أيضا المشروعات والبرامج التي ستتم في القرية التي يمثلها، ومن الأهداف الرئيسية لجمعية القرية، الشفافية والمساءلة.

وتتكون الجمعية من جميع الأفراد في القرية الذين لهم حق التصويت (متوسط ١٠٠٠ نسمة)، ويجب أن يحضر ١٠٪ من المجموع علي الأقل الاجتماعات التي تعقد ٤ مرات سنويا، وتشبه جمعيات مواطني الدولة المدينة الإغريقية والتي كانت الوحدة الأساسية للديمقراطية، وتجتمع للتصديق علي القرارات الرئيسية لمجلس القرية.

ويمتلك المواطنون الفرصة للاطلاع على الموازنة ومساءلة المجلس عن قراراته، وتحدث الاجتماعات ٤ مرات في السنة في مواعيد ثابتة.

وتتم الانتخابات المباشرة لكل المجالس كل خمس سنوات، وفى حالة حل المجلس المحلي، يجب أن تتم الانتخابات في خلال ٦ شهور، ويجب أن يتم اختيار الرؤساء علي

مستوى القسم والمركز بواسطة المجلس، بينما مسموح بانتخابات مباشرة أو غير مباشرة على مستوى القرية للرئيس Sarpanch ويرأس المجلس.

وقد أجريت دراسة في ولاية كارناتاكا Karnataka، لمعرفة ما إذا كانت التعديلات الدستورية التي تمت قد أدت إلى تشجيع المشاركة المتكافئة لكل الجماعات في المجتمع في صنع القرار أم لا. وقد أكدت الدراسة أن ٥٨٪ من النساء لم يعرفن رئيس مجلس القرية، في مقابل ١٢٪ للرجال. كما أن إمرأة واحدة فقط هي التي عرفت رئيس مجلس المركز(لأنها قريبة له). ويظهر ذلك التباين في المعرفة عن النظام السياسي بين الرجال والنساء. كما بينت الدراسة أن إمرأة واحدة فقط هي التي حضرت اجتماع جمعية القرية.

وإذا كانت الهند من خلال التخصيص ضمنت تمثيل الشرائح الضعيفة في المجالس، إلا أن الأعضاء المنتخبين في إطار التخصيص يملكون أقل الموارد المطلوبة للنشاط السياسي، بسبب الأمية، وحواجز اللغة، وعدم الخبرة أو الاحترام المتواضع بين القرويين . فاللامركزية لم تؤد إلي تمكين المرأة. فإذا لم يرتبط بالتخصيص زيادة التعليم، والتشبيك، والتدريب، فإن التخصيص لن ينجح في الوصول إلي من هم أكثر احتياجا. فالتخصيص أصبح هدفا في حد ذاته. كما أن اللامركزية أدت إلي نقل السلطة إلي القيادات التقليدية.

٢- المجالس المحلية فى الحضر:

يمكن تصنيف الحكومات المحلية الحضرية في الهند، كالتالي[١٨]: ناجار بانشايات Nagar Panchayat، ويتم إنشاؤها في المناطق التي تنتقل من الريف إلى الحضر لكي تضفى بعض أنواع النظام، وتقوم بتوفير بعض الخدمات. والمجالس المحلية للمناطق الحضرية الصغيرة. والهيئات المحلية للمناطق الحضرية الكبيرة.

أ- المجالس المحلية للمناطق الحضرية الكبيرة:

نظرا للنمو الحضرى خلال العقود الماضية، ظهرت الحاجة إلى وجود هيئات حكومة محلية حضرية ذات كفاءة وتنوع، بما يمكنها من أن تقدم الخدمات الكافية للمواطنين وأن تحسن ظروف المعيشة. وتتمتع المجالس المحلية للحضر

بمقاييس أكبر للحكم الذاتي عن الأشكال الأخرى للحكم المحلي، فتتميز بقوة التعامل بشكل مباشر مع حكومة الولاية، بينما لا توجد للمجالس المحلية للقرى اتصالات مباشرة مع حكومة الولاية.

وتضمن التعديل الدستوري ضرورة أن تشمل كل هيئة محلية وكل مجلس محلي فئتين من الأعضاء يختلف عددهم، باختلاف حجم سكان منطقة الهيئة المحلية أو المجلس المحلي المعنى[١٩] .

وبعد أن كان العمدة ينتخبه الأعضاء من بين أنفسهم لفترة سنة قابلة للتجديد، أصبح اختياره بعد التعديلات الدستورية يتم من خلال الانتخاب المباشر ويتولى هذا المنصب لمدة خمس سنوات.

وعلى كل مرشح لمنصب العمدة، تقديم بيان عن جميع النفقات والمصاريف التي سيتحملها، خلال فترة الانتخابات. ويقدم هذا التقرير إلى لجنة انتخابات الولاية، خلال ثلاثين يوماً. وإذا لم يقدم المرشح هذا البيان لا يؤهل لمنصب العمدة لمدة خمس سنوات من تاريخ الطلب. ووفقا للدستور يستطيع العمدة في حالة الطوارئ تنفيذ أو إيقاف أي عمل أو قانون[٢٠].

ويمكن سحب الثقة عن الحكومة المحلية أو العمدة، اعتباراً من تاريخ وصوله إلى المنصب. ولكن ذلك لا يكون ممكنا، إذا كانت الفترة المتبقية في ولاية الحكومة المحلية أو العمدة أقل من ستة شهور، وسحب الثقة من الحكومة المحلية أو العمدة يحتاج إلى موافقة أكثر من ثلاثة أرباع أعضاء المجلس المحلي.

ويقوم كل مجلس محلي في الهند بتشكيل مجموعة من اللجان مثل: اللجنة التنفيذية، واللجنة الدائمة، ولجنة التخطيط، ولجنة الصحة، ولجنة التعليم، ولجنة النقل، ولجنة رعاية المرأة والطفل...الخ.

ويختلف عدد وتكوين اللجان من ولاية إلى أخرى، ويمكن القول إن أهم هذه اللجان، من حيث القوة ونطاق الوظائف هي اللجنة الدائمة، وتتكون من أعضاء منتخبين يختلف عددهم، حسب التمثيل النسبي للأعضاء[٢١].

أما الجناح التنفيذي، فيتمثل فى المفوض المحلي الذي هو المدير التنفيذي ورئيس الجناح التنفيذي للمؤسسة المحلية والمسئول عن تنفيذ السياسات التي تضعها الحكومة المحلية. ويتم تعيين المفوض لفترة محددة. ورغم ذلك، فإن بقاءه في المجلس المحلي يمكن أن يتم تمديده أو تقليله [٢٢].

ب- المجالس المحلية للمناطق الحضرية الصغيرة:

يعتبر المجلس المحلي أو البلدية هيئة سياسية واعتبارية تضم سكان مدينة أو مركز معين. وعادة، فإن المجالس المحلية تغطى المناطق الصغيرة، بخلاف الهيئات المحلية التي تغطي المدن الكبرى. ويمكن لحكومة الولاية أن تقترح تحويل منطقة ما إلى مجلس بلدي (فيما عدا مناطق الإيواء العسكري) وتحديد حدودها الإقليمية.

ويتكون المجلس المحلي من رئيس للمجلس، ومجموعة من اللجان، والرئيس التنفيذي، والذين يمثلون المقوم الرئيسي لهيكل الحكومة المحلية.

والمجلس المحلي يقوم بسن القوانين الفرعية. وبصفة عامة، يختلف حجم كل مجلس محلي من ولاية إلى أخرى، ويحدد القانون المحلي كلاً من الحدين الأقصى والأدنى لعدد الأعضاء، والمقاعد المخصصة للأقليات والمرأة.

وتتراوح فترة المجلس المحلي بين ٣-٥ سنوات يقوم المجلس فيها بانتخاب رئيس للمجلس الذي تنتهي فترته مع نهاية المجلس. وفي ولايات معينة، يتم انتخاب الرؤساء مباشرة عن طريق المواطنين، وفي عدد من الولايات تتراوح فترة رئيس المجلس البلدي بين سنة وثلاث سنوات.

ويشغل رئيس المجلس المحلي مركزاً مهماً في الإدارة المحلية، حيث يتمتع بسلطة وقوة نسبية في الهيئات التنفيذية وهيئات التداول. ويرأس اجتماعات المجلس، ويصدر أحكامه في جميع الموضوعات الجدلية. وله أيضاً سلطة اتخاذ بعض الإجراءات التأديبية ضد الأعضاء المخالفين. ويعتبر المتحدث الرئيسي باسم المجلس المحلي، وقناة الاتصال بحكومة الولاية، وتعتمد سلطة ومنصب رئيس المجلس المحلي على دعم الأغلبية له [٢٣].

وإلى جانب المجالس المحلية العادية، هناك مجالس المعسكرات، وهي المناطق التي تشغلها قوات الجيش بشكل مستمر ودائم، إضافة إلى وجود مدنيين يعيشون في تلك المناطق. وهذه المناطق تدار مركزياً وتوضع تحت الرقابة الإدارية المباشرة لوزارة الدفاع والحكومة المركزية على عكس الأشكال الأخرى من الحكومات المحلية والتي تخضع لسيطرة حكومة الولايات. ومجلس المعسكر يعد شكلاً خاصاً من أشكال حكومة المدن، وتصنف المعسكرات بصفة عامة إلى: معسكرات الفئة الأولى- يتجاوز فيها عدد السكان المدنيين ١٠٠٠٠ نسمة- ، ومعسكرات الفئة الثانية- يتراوح عدد السكان المدنيين فيها بين ٢,٥٠٠ و ١٠,٠٠٠، ومعسكرات الفئة الثالثة، وعدد السكان المدنيين فيها أقل من ٢,٥٠٠ نسمة.

وتتكون مجالس معسكرات الفئتين: الأولى، والثانية من ضابط عسكري يقود المنطقة العسكرية، وقاضي درجة أولى يرشحه قاضي الحي، وموظف صحي، ومهندس تنفيذي، وأربعة ضباط جيش، و يتم ترشيحهم عن طريق ضابط القيادة، وسبعة ممثلين للأفراد يتم انتخابهم عن طريق الشعب(٢٤).

أما مجالس معسكرات الفئة الثالثة، فتتكون من ضابط يقوم بقيادة المنطقة العسكرية، وضابط جيش مرشح، وأحد الأعضاء المنتخبين.

وفي مجلس المعسكر، يكون دور الممثل المنتخب محدوداً إلى حد كبير. وبصفة عامة، فإن الضابط الذي يقود المنطقة العسكرية يعمل كرئيسٍ لمجلس المعسكر، إضافة إلى وجود نائب رئيس منتخب عن طريق الأعضاء المنتخبين من بين أنفسهم.

ووظيفة مجلس المعسكر مثل وظائف المجالس المحلية، والوظائف التي يكلف بها المجلس تكون إلزامية وتقديرية، وللمجلس الحق في فرض الضرائب والرسوم على المواطنين لتمويل أعمال المجلس[٢٥].

اختصاصات الوحدات المحلية

حدد التعديل الدستوري الرابع والسبعون مجموعة من الاختصاصات للحكومات المحلية تنقسم إلى فئتين: إلزامية، وتقديرية.

وتشمل الوظائف الإلزامية: التخطيط العمراني، وتوفير مياه نقية ونظيفة، وبناء وصيانة الشوارع العامة وتطهير الشوارع والأماكن العامة والمجاري، وتنظيم استخدام الأراضي وإقامة المباني، وتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والطرق والكباري، وإمداد المياه للأغراض التجارية والصناعية والمحلية، والصحة العامة والرعاية الصحية والتعامل مع النفايات الصلبة، وخدمات الإطفاء، وصيانة ودعم المستشفيات العامة.تنظيم المهن الخطيرة أو الضارة أو المزعجة،والغابات العمرانية وحماية البيئة، والرعاية الاجتماعية وخاصة للفئات الأضعف من المجتمع وتشمل العاجزين وذوى الاحتياجات الخاصة،وتحسين العشوائيات وتحديثها، وتخفيف الفقر في المدن، ودعم الجوانب الجمالية والتعليمية والثقافية، والاهتمام بمناطق المدافن وأرضيات ومناطق حرق جثث الموتى، ومجمعات المواشي ومنع القسوة مع الحيوانات، والإحصائيات الحيوية (وتشمل تسجيل المواليد والوفيات) والمرافق العامة (وتشمل إنارة الشوارع ومناطق المتنزهات، ومحطات الأوتوبيس والمصالح العامة) وتنظيم المجازر والمدابغ، وإنشاء وصيانة المدارس الابتدائية، وتسمية الشوارع وترقيم المنازل[٢٦].

أما الوظائف التقديرية، فتتمثل في تهيئة المناطق، وتأمين أو إزالة المباني أو الأماكن الخطيرة، وبناء وصيانة المتنزهات العامة والحدائق والمكتبات والمتاحف وأماكن الراحة ومساكن المصابين بالجزام ودور الأيتام ومقر إغاثة المرأة، وتخطيط وصيانة جوانب الطرق والأشجار والإسكان للمجموعات المنخفضة الدخل، وإجراء الأبحاث، وتنظيم الاستقبال العام والمعارض العامة والترفيه العام، وتوفير تسهيلات النقل، ودعم رعاية موظفي المحليات[٢٧].

التمويل الذاتي المحلى

يمكن القول إن أهم مصادر إيرادات الحكومات المحلية هي[٢٨]:

١. الضرائـــــب:

تعتبر الضرائب واحدة من أهم مصادر تمويل الحكومات المحلية في الهند، حيث تمتلك الحكومات المحلية ٢٧ ضريبة مختلفة (٢٠ ضريبة حصرية، و٧ ضرائب مشتركة مع حكومات الولايات). وتشمل الضرائب الحصرية مايلي:

❖ ضرائب الملكية، وهى أكبر مصدر للإيرادات للهيئات المحلية في الولايات التي لايوجد فيها رسم الدخول، وضريبة الملكية يفرض على المباني والأراضي، ووعاؤها الضريبي هو القيمة الإيجارية السنوية أو إيجار السوق، ويمكن أن يفرض المجلس المحلي هذه الضريبة أو يقللها أو يلغيها أو يعفى منها مجموعة من الأشخاص كلياً.

❖ الضرائب على العقارات، وتشمل ضريبة الخدمة لتوفير المياه والمحافظة عليها، والصرف الصحي، والإضاءة، وجمع القمامة.

❖ الضرائب على دخول البضائع إلى المنطقة المحلية لاستخدامها الاستهلاكي للبيع فيها والتي تعرف عامة بضريبة الدخول، وضريبة الدخول تعتبر من أكثر الضرائب التقليدية والمصدر الرئيسي للإيراد المحلي، وتتراوح بين ٦٠٪ - ٨٠٪ من إجمالي الإيرادات المحلية.

❖ الضرائب على السيارات(خلاف السيارات الآلية)وضرائب المباني،وضرائب محركات الزيت،وضرائب الأغذية، وضرائب الأخشاب، وضرائب المصائد، وضرائب الإنتاج، وضرائب الأعمال والمهن.

❖ أما الضرائب المشتركة مع حكومات الولايات فتشمل: الضرائب على الأجهزة التجارية، والضرائب على الأراضي.

ويمكن القول إن ضرائب العقارات تعد من أهم الضرائب التي تفرضها الحكومات المحلية، وتليها ضرائب المهن وضرائب الملاهي، أما بالنسبة لضرائب المباني، فتكون إلزامية وتحدد عن طريق حكومات الولايات، كما تفرض الرسوم

على الأراضي الزراعية. وفي الولايات التي تشمل عدة مستويات من الحكومة الريفية، فإن الضريبة تفرض من خلال المستوى الأدنى فيها.

٢. الرســـوم:

تفرض الحكومات المحلية في بعض الولايات رسوماً على الأفراد فى مقابل الحصول على بعض الخدمات مثل خدمات المياه ووصولها إلى المنازل واستخدامها، وكذلك رسوم خدمات الإنارة ورسوم الأحداث العامة كالمعارض والمهرجانات والرسوم الخاصة بتراخيص التجارة والنقل بالأوتوبيسات العامة.

٣. التحويــلات:

جاء ذكر نظام التحويلات من الولايات والحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية في التعديلات الدستورية التي تمت، مع التأكيد على أن هذه التحويلات تعتمد بدرجة كبيرة على تقدير حكومات الولايات. وهناك نوعان من التحويلات في النظام الفيدرالي الهندي، سواء بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات أو بين حكومة الولايات والحكومات المحلية. وهذه التحويلات، إما أن تكون من خلال تحويل الإيرادات الضريبية جزئياً أو كلياً إلى مستوى حكومي أقل أو من خلال عمل الحكومة ذات المستوى الأعلى كوكيل للمستوى الأقل. كما تقوم الحكومات المحلية بهذه التحويلات إلى مستوى الأحياء، ولكنها تنظم بصفة عامة عن طريق حكومات الولايات، حيث يعمل مستوى الأحياء كوكالة لحكومات الولايات.

ولقد ازدادت التحويلات من حكومات الولايات إلى الحكومات المحلية، بسبب الزيادة في خطط الحكومة المركزية، لتخفيف الفقر وبناء المشروعات التنموية، غير أن هذه التحويلات تكون مقيدة بطرق تجعل الاستفادة الفعالة منها صعبة.

٤. الاقتـــراض:

يمكن القول إن الحكومات المحلية في الهند تلجأ إلى نظام الاقتراض من حكومات الولايات أو بعض الهيئات الأخرى مثل البنك الدولي أو شركات القطاع الخاص مثل شركات التأمين وهيئات التنمية العمرانية والإسكان، إذا لم تكن إيراداتها تتحمل النفقات المطلوبة منها للقيام بمهامها، ويحدد القانون شروطا

للحكومات المحلية، من أجل الحصول على هذه القروض، كالاقتراض من أجل أنشطة التطوير. ومن الأنشطة التي يسمح فيها للحكومات المحلية بالاقتراض:

أ- المشروعات الاستثمارية التي تتحدد فوائدها في المستقبل أو مشروعات البنية التحتية(مثل الطرق المحلية وإنارة الشوارع والمنتزهات ورصف الطرق الريفية وخطط الإمداد بالمياه والري والتحكم في الفيضان ومشروعات الغابات والمدارس والمنازل والمكاتب).

ب- توفير الإغاثة وإنشاء أو صيانة أعمال الإغاثة في أوقات الندرة أو المجاعة.

ج- منع انتشار أية أمراض وبائية خطيرة.

د- سداد الديون التي لم تسدد.

ولقد وضع الدستور بعض القيود الصارمة على الحكومات المحلية للحصول على هذه القروض. وقد شملت وضع قيود على مبالغ ومعدلات الاقتراض، والمدة الزمنية. كما أن هذه القروض تتطلب موافقة الولاية والحكومة المركزية، بالإضافة إلى التشاور مع بنك الاحتياطي الهندي وموافقته.

٥. المنح والمساعدات:

أحد المصادر المهمة للتمويل المحلي هو المنح في شكل مساعدات. وهناك نوعان من المنح: منح الأغراض العامة، وتهدف إلى زيادة إيراد الحكومات المحلية لأداء وظائفها الطبيعية، ومنح الأغراض الخاصة، وتستخدم لمتطلبات معينة، مثل زيادة فواتير الأجر بسبب التضخم، ومنح التعليم والصحة العامة وصيانة الطرق...الخ. وهذه المنح تعد استثنائية وذات طبيعة تقديرية.

علاقات الوحدات المحلية

تعتبر الرقابة على أداء الحكومات المحلية من أكثر القضايا الشائكة التي تواجه تطبيق اللامركزية في الهند وذلك لأن الهند تعتبر من أكثر المجتمعات التقليدية القائمة على نظام المجتمع الطبقي والتسلسل الهرمي، وبالتالي فإن هذا المجتمع يحتاج إلى تطبيق فعال لآليات المساءلة، حتى لايكون هناك أي مجال

لنمو المحسوبية والولاء للطبقة أو القبيلة والتي تؤدي إلى إساءة استخدام السلطة واختلاس الموارد العامة.

ومن الناحية العملية، تعتبر حكومات الولايات في الهند الهيئة الرسمية لمراقبة أداء الحكومات المحلية. ولذلك، قامت الحكومة الهندية بوضع العديد من الضوابط وآليات المساءلة، للتأكد من إتباع الحكومات المحلية للقواعد والإجراءات القانونية بشكل سليم. ولكن على الرغم من هذه الإجراءات، واجهت الحكومة الهندية مشكلتين في ذلك: كثرة القواعد واللوائح والإجراءات القانونية، ووجود ثغرات ومخالفات في هذه القوانين.

ومن أجل تفادي الممارسات الخاطئة، وسوء استخدام السلطة من قبل الموظفين والممثلين المنتخبين لهذه المؤسسات، تتولى حكومات الولايات ما يلي: إلغاء أو تعليق قرارات الحكومات المحلية، واتخاذ إجراءات قانونية في حالة وجود مخالفات أو تقصير في أعمال الحكومات المحلية، وعزل الممثلين المنتخبين للحكومة المحلية، وسلطة حل المجالس المحلية، وتوجيه المجالس المحلية، وطلب السجلات من الحكومات المحلية والقيام بعمليات التفتيش، وإجراء تحقيق مع أعضاء الحكومات المحلية[٢].

وفي ديسمبر ٢٠٠٢، أقر البرلمان الهندي مبدأ "الإفصاح عن المعلومات"، فالحصول على المعلومات حق أساسي وضروري للمواطنين، من أجل المشاركة في الحكم، وخصوصاً على المستوى المحلي، ولكن الحقيقة أن المسئولين المحليين قاوموا بشدة تطبيق هذا المبدأ. ولكن الواقع في الهند يشهد قيام المواطنين بعملية دراسة ومراجعة الحسابات المحلية واستعراض وتقييم أعمال وقرارات الحكومة، وذلك لضمان أن تكون هذه القرارات متسقة مع المبادئ العامة والعدالة، ومن أجل تعزيز مبادئ المساءلة في الإدارة عن طريق جعل الحكومة أكثر انفتاحاً في الرقابة العامة.

كما يمكن أن تتم الرقابة، من خلال وكلاء بدلاً من حكومة الولايات أو عن طريق المراجعين الداخليين أو من خلال بعض الشركات الخاصة[٢٩].

وتقوم بعض الحكومات الهندية بعقد جلسات استماع عامة تطرح فيها مشاكل المواطنين المحليين مع الحكومات المحلية، وذلك بهدف الرقابة على أداء الحكومات المحلية. والتحضير لهذه الجلسات يكون بقيام المواطنين المحليين بجمع المعلومات والوثائق اللازمة للمشكلة أو القضية المراد طرحها في جلسة الاستماع العامة. كما يقوم مسئولو الحكومات المحلية بجمع الأدلة التي توضح موقفهم من هذه القضية. وتضم هذه الجلسات بعض المسئولين الحكوميين وأعضاء المجالس الشعبية المحلية ومجموعة من المراقبين المحايدين كالشخصيات العامة البارزة في القطاعين العام والخاص والصحافة وهيئات المجتمع المدني[٣٠].

الخلاصة:

مما سبق، يمكن القول إن الهند استغرقت فترة زمنية طويلة وصلت إلى قرن من الزمان لتطبيق نظام الحكم المحلي، ابتداء من فكرة اللورد ريبون وصولاً إلى إقرار التعديل ٧٣ للدستور والذي أقر بضرورة وجود مؤسسات للحكم الذاتي في الهند .

والحقيقة أن ما وصلت إليه الهند اليوم من خطوات في تطبيق نظام الحكم المحلي يرجع بالأساس إلى وجود عدة عوامل تقليدية ومعقدة في ذات الوقت، إضافة إلى وجود ضغوط ومطالب شعبية، من خلال المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، والمثقفين والأحزاب السياسية والإيديولوجيات، إضافة إلى تدخل الدولة (الولايات) من وقت لآخر والحكومات المركزية (الاتحادية) وقبل كل شيء الحركات الشعبية والتي طالبت بضرورة إحداث التغيير من خلال المشاركة الشعبية في عملية التنمية والحكم في إطار هيئات منتخبة ديمقراطيا.

هوامش ومراجع الفصل الثاني

1. { HYPERLINK "http://ar.wikipedia.org/" }.
2. Ibid.
3. Erik Bryld, increasing participation in Democratic institutions through Decentralization Empowering Women and Scheduled Castes and Tribes Through Panchayat Raj in Rural India ,Democratization vol.8,No.3,2001, PP.149-172
4. Ibid, PP.149-172.
5. Ibid, PP.149-172.
6. Ibid, PP.149-172.
7. { HYPERLINK "http://ar.wikipedia.org/" }.
8. Ibid.
9. Nagothu, V Daya Sekhara Decentralized Natural Resources Management: From State to Co_ management in India, Journal of Environmental Planning and management, Vol.34, No1, 2000, PP.123-138
10. Ibid,p.130.
11. Ibid,p.132.
12. Functions For subordinated levels of central or Regional Governments, Electronic Copy available at: ssrn.com/abstract=1433740.
13. Ibid.
14. Ibid.

١٥. أنظر:

-Axel Hadenius, Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa, Elanders Gotab, Stockholm 2003

- William McCarten and vinod v Yasulu Democratic Decentralization and poverty reduction in Madhya Pradesh: Searching for an institutional Equilibrium, Development in practice, volume i4, No-6, 2004, PP.733-740

16. Axel Hadenius, Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa, Elanders Gotab, Stockholm 2003
17. OVERVIEW OF RURAL DECENTRALIZATION IN INDIA, APPROACHES TO RURAL DECENTRALIZATION IN SEVEN STATES, September 27, 2000
18. Decentralization in India Challenges & Opportunities, United Nations Development Programme.
19. William McCarten and vinod v Yasul,op-cit. PP.733-740.
20. Ibid. PP.733-740.
21. { HYPERLINK "http://mousou3a.educdz.com" } PP.733-740.
22. Ibid. PP.733-740.
23. James Manor, Democratic Decentralization in India, Published by Sida 2003.
24. Erik Bryld, op-cit PP.149-172
25. Ibid.pp.155-169.
26. Ibid.155-166.
27. James Manor,op-cit.
28. Axel Hadenius, Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa, Elanders Gotab, Stockholm 2003
28.Kandarp Patel, Revenue Assignment Relating To Local Governments in India, Electronic copy of this paper is available at http// ssrn.com/abstract=959841.
29- Craig Johnson, Decentralization in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj, Overseas Development Institute, London, February 2003.

30-Bhattacharya, M., 2002, Panchayati raj in West Bengal: Democratic Decentralization or Democratic Centralism, Manak Publications, New Delhi,op-cit,p. 65.

الباب الثالث
تطبيقات الحكم المحلى فى الدول الموحدة

الفصل الأول
نظام الحكم المحلى فى اليابان

الفصل الثانى
نظام الحكم المحلى فى كوريا الجنوبية

الفصل الثالث
نظام الحكم المحلى فى رومانيا

الفصل الأول
نظام الحكم المحلي في اليابان

مقدمة:

يمكن القول إن بداية تطبيق سياسات اللامركزية في اليابان جاءت متأخرة عن الكثير من الدول الصناعية المتقدمة، ومازالت هناك العديد من التحديات أمام هذا التطبيق. فمؤشرات الحكم الذاتي المحلي هناك مازالت أضعف، بالمقارنة مع تلك الموجودة في الديمقراطيات الغربية الرائدة مثل الولايات المتحدة.

وفي القرن العشرين، كان نظام الحكم في اليابان يتسم بالمركزية، وذلك بهدف تحقيق بعض المهام والأهداف الوطنية، بما في ذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وذلك قبل أن تصبح اللامركزية من أهم أدوات الحكومات المركزية في تحقيق المهام المطلوبة منها بكفاءة وفعالية.

وفي أواخر القرن العشرين، وفي ظل الركود الاقتصادي، فقدت الحكومة المركزية مصداقيتها لدى المواطنين وأصبحت اللامركزية والتحرر من القيود، والخصخصة من أهم المطالب الشعبية لحركة الإصلاح الإداري.

بيئة نظام الحكم المحلي في اليابان

تقع اليابان في شرق أسيا بين المحيط الهادي وبحر اليابان، وشرقي شبه الجزيرة الكورية. وتتكون من جزر عديدة علي رأسها أربع جزر تعد الأهم والأكبر علي الإطلاق، وهي: كيوشو، وشيكوكو، وهونشو (وهي أكبرها)، وأخيراً هوكايدو.

وتبلغ مساحتها ٣٧٧,٨٣٥كم٢، كما يبلغ عدد سكانها – في عام ٢٠٠٢ – حوالي ١٢٧ مليون نسمة، وعاصمتها مدينة طوكيو وهي أكبر مدنها. وحوالي ٧٣٪ من مساحتها ذات طبيعة جبلية. وتقع اليابان في منطقة بركانية هي جزء مما يعرف باسم "حلقة المحيط الهادي النارية" تحدث الزلازل المدمرة والتي تتجلي مظاهرها غالباً في أمواج الـ " تسونامي" البحرية.

وفي عام ١٨٦٨، بدأت اليابان الانفتاح علي الغرب وبناء حضارة اليابان الحديثة. وبعد الحرب العالمية الثانية، وضرب هيروشيما ونجازاكى بالقنابل الذرية، تم احتلالها من جانب قوات الحلفاء عام ١٩٤٥. ولكن سرعان ما قام اليابانيون بتبديد الصعوبات التي نتجت عن الحرب ، وبدأت نموها الاقتصادي بإرادة وعزيمة شعبها.

واليابان دولة متجانسة اللغة والعرق، فإلى جانب الأكثرية، لا توجد سوي بعض الأقليات العرقية واللغوية مثل الكوريين والصينيين والتايوانيين، والفلبينيين والبرازيليين.

وتتمتع اليابان بوجود نظام ملكي دستوري، حيث يعتبر الإمبراطور من أهم رموز النظام، وتقتصر سلطته علي ممارسة بعض المهام الشكلية مثل دعوة البرلمان للانعقاد، وإعلان نتائج الانتخابات البرلمانية، واستقبال السفراء الأجانب.... الخ. وفي المقابل، فإن رئيس الوزراء يتولي مباشرة العمل التنفيذي ويسأل عنه مع مجلسه الذي يتكون من ٢١ عضوا أمام مجلس النواب (الدايت).

ويوجد في اليابان عدد من الأحزاب السياسية تعبر عن مختلف التيارات الفكرية السائدة ومن أهمها: الحزب الليبرالي الديمقراطي، والحزب الاشتراكي الياباني، وحزب الحكومة النظيفة، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، والحزب الشيوعي الياباني.

ويتكون البرلمان من مجلسين، هما: مجلس النواب أو المجلس الأدنى وقوامه ٤٨٠ عضواً، ومجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى، ويضم ٢٤٧ عضواً. ويتمتع بحق الترشيح لمجلس النواب كل مواطن له حق الانتخاب، اعتباراً من سن الخامسة والعشرين فأكثر. ومدة مجلس النواب ٤ سنوات.

أما أعضاء مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى)، فهم يتمتعون بالعضوية لمدة ست سنوات، مع تجديد نصفهم بالتبادل كل ثلاث سنوات، هذا ويتم انتخاب الأعضاء بأسلوب يراعي الموازنة بين الاعتبارات المحلية والاعتبارات القومية، حيث ينتخب ١٤٧ عضواً لتمثيل مختلف المحافظات، كل حسب أهميتها النسبية، في

حين ينتخب المائة الآخرون علي المستوي القومي، ولا تملك أية سلطة الحق في حل مجلس الشيوخ.

والمحكمة العليا هي أعلي سلطة قضائية في الدولة، وتتكون من رئيس يعينه الإمبراطور بنفسه، بناءً علي توصية من مجلس الوزراء، بالإضافة إلى ١٤ قاضياً يختارهم مجلس الوزراء مباشرة، وتختص هذه المحكمة بالنظر في الاستثناءات والشكاوي المرفوعة من المواطنين، ويعاون المحكمة العليا في أعمالهم عدد من المحاكم الأخرى.

ويعتبر الاقتصاد الياباني ثاني أكبر اقتصاد في العالم، وتعتبر الصناعة القطاع المهيمن عليه. ونظام الحكم المحلي الياباني يستند إلي الدستور الصادر في عام ١٩٤٦ الذي يعترف بالحكم المحلي كضرورة للديمقراطية، ويعتبره جزءا من نظام الحكم في الدولة(١).

نشأة وتطور نظام الحكم المحلي

شهد نظام الحكم المحلي في اليابان عدة تطورات، سواء قبل الحرب العالمية الثانية أو بعدها. ففي خلال عصر الإيدو (Edo1603 -1868)، كانت اليابان مقسمة إلي وحدات صغيرة معروفة باسم Han، وتتمتع بقدر كبير من الحكم الذاتي. وعندما دخلت اليابان عصر الدولة الحديثة في عصر الميجي Meiji عام ١٨٦٨، قامت بإلغاء المقاطعات القديمة Domains في عام ١٨٧١، وحلت محلها المقاطعات التي يتم تعيين رئيسها عن طريق السلطة المركزية.

ومع ذلك، فإن النظام الجديد لم يكن فعالاً، مما استدعي اتخاذ سلسلة من الإصلاحات التدريجية. ونتيجة لذلك، فإن أول نظام موحد للحكومة المحلية في اليابان أخذ شكله النهائي في نظام المدن والبلديات والقرى في عام ١٨٨٨. وتبعه بعد ذلك نظام المحافظات والمقاطعات في عام ١٨٩٠(٢).

وقد تكون نظام محلي شديد المركزية علي نمط النموذج الألماني، وكان الإمبراطور هو المصدر الروحي لسلطات حكام المقاطعات الذين كانوا مسئولين أمامه، طبقا للدستور، وكان دافع القادة السياسيين من تطبيق هذه المركزية هو

الوقوف في وجه منافسة القوي الغربية، وإثراء الأمة، وتقوية الجيش، ومنع الاتجاهات المسببة للاضطرابات والانشقاقات في الاتجاهات السياسية بين الأحزاب القومية[٣].

ونتيجة لهزيمتها في الحرب العالمية الثانية، أصبحت اليابان تحت سيطرة القيادة العامة لقوات الحلفاء التي وضعت برنامجا للإصلاح في فترة ما بعد الحرب. وقد وسعت الإصلاحات التي تمت بعد الحرب من استقلال الوحدات المحلية، كما منح قانون الاستقلال الذاتي المحلي للمواطن الحق في انتخاب الرئيس التنفيذي وأعضاء المجلس المحلي، وحق تقديم طلبات بحل المجلس المحلي، وحق استجواب الموظفين العموميين.

وتستمد الحكومات المحلية في اليابان أساسها من الدستور الياباني الذي تم إعلانه في الثالث من نوفمبر عام ١٩٤٦، وأصبح في موضع التطبيق في الثالث من شهر مايو عام ١٩٤٧. ويعتبر الدستور الحكم المحلي ركنا جوهريا لدعم الديمقراطية، وجزءا من نظام الحكم القومي. وتحت عنوان "الحكم الذاتي المحلي"، تضمن الباب الثامن من الدستور أربع مواد (٩٢- ٩٥) نصت على تحديد القواعد الخاصة بمهام الحكومات المحلية، بالتوافق مع المبادئ الأساسية للحكم الذاتي، وعلى أن أعضاء السلطة المحلية والرؤساء التنفيذيين(المحافظون والعمد) يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع المباشر. كما وسعت من السلطات المحلية، من حيث تنظيم شئونها وقواعدها الخاصة، ومنعت سن قوانين خاصة تطبق فقط على سلطة محلية معينة.

وقد حدد قانون الاستقلال الذاتي المحلي وضع سلطات الحكومات المحلية مقابل سلطات الحكومة المركزية، وأيضا السلطات المحلية الأخرى، ووضع قيودا قانونية بالنسبة للشئون المالية للسلطات المحلية، ومن خلال هذه الأسس القانونية، تم الاعتراف بالحكومة المحلية كجزء من الهيكل الإداري للدولة(٤).

وتعتبر الفترة (١٩٥٥ - ١٩٦٠) فترة إصلاح الموازنات العامة المحلية، حيث تم في عام ١٩٦٠ تقليص عدد الكيانات المحلية التي كانت في حالة عجز مالي.

وفي الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠، كانت الحكومة المركزية تقود مرحلة زيادة نمو معدلات التصنيع والثروة الاقتصادية والصناعية، مما نتج عنها مشاكل خطيرة في المناطق الحضرية، مثل التلوث البيئي وانخفاض مستوى المعيشة في المحليات، مع وجود رفاهية وتقدم أكبر في المدن الكبرى. وفي ذلك الوقت، كان أغلب رؤساء البلديات أعضاء في أحزاب المعارضة ولا ينتمون للحزب الديمقراطي الليبرالي. ولقد حاول رؤساء البلديات في ذلك الوقت الوصول إلى سياسات مبتكرة، لمعالجة تلك المشاكل التي تواجه الوكالات المركزية، مما أدي إلى ظهور قوة الحكومات المحلية في اليابان، وكان ذلك في أواخر عام ١٩٧٠. وفي المقابل، قامت الحكومة المركزية بتقديم حوافز للحكومات المحلية، من أجل المساهمة في تنمية دور هذه الحكومات، وذلك من خلال برامج وطنية مثل " خطة التنمية الوطنية " والتي تهدف إلى تحقيق تنمية متوازنة[٥].

وفى الفترة ١٩٨٠-١٩٩٠، واجهت كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية -على حد سواء- صعوبات مالية كبيرة، مع وجود ضغوط مستمرة من العديد من البلدان الأخرى لفتح السوق المحلي في نفس الوقت. ولذلك، كان الحل لمواجهة هذا الوضع هو تنفيذ برامج الإصلاح، وذلك للرد على الضغوط الدولية والأزمات المالية، وذلك من خلال لجان الإصلاح المختلفة مثل لجنة " Rincho "، ولجنة الإصلاح الإداري(١٩٨١-١٩٨٣)، ومجلس تعزيز الإصلاح الإداري الثالث والتى اقترحت العديد من التوصيات التي من شأنها تعزيز الحكم الذاتي المحلي، من خلال ترشيد الإعانات الوطنية وإلغاء وكالة تفويض المهام. وبالإضافة إلى ذلك ، تم إنشاء اتحاد الحكومات المحلية، لتشجيع التعاون بين الأقاليم في حل القضايا والأزمات التي تواجه الحكومات المحلية.

ولكن على الرغم من تلك الجهود المبذولة، لم يكن هناك تغيير كبير في العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، كما كانت هناك معارضة قوية من البيروقراطيين في الوزارات المركزية ترفض الإصلاحات التي اقترحها Rincho[١].

ولكن الوضع الاقتصادي والسياسي الذي شهدته اليابان في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠ أوجد الظروف المواتية لتعزيز اللامركزية وإخماد المقاومة القوية من البيروقراطيين المركزيين وتمكين الإصلاحيين في الحكومات المحلية والشركات. ولذلك، صدر في عام ١٩٩٩ قانون تعزيز اللامركزية، محددا أدوار كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية، ومقلصا دور الحكومة المركزية في التدخل في شئون الحكومات المحلية إلى أدنى حد ممكن.

ومن أجل تقوية الموارد الإدارية والمالية علي المستوي المحلي، وبالتالي تمكين الحكومة المحلية من التعامل مع المشكلات الاجتماعية مثل ارتفاع متوسط تقدم عمر السكان، والتخلص من النفايات، دعمت الحكومة المركزية عملية دمج المدن، والبلديات والقرى في وحدات إدارية أكبر.

وبعد يونيو ٢٠٠١، تم إنشاء مجلس تعزيز اللامركزية داخل مكتب مجلس الوزراء، ليعمل كهيئة لفترة ثلاث سنوات. ويقوم المجلس بإجراء المسوح (Surveys)، ومناقشة القضايا المهمة المعنية بالمؤسسات المحلية لتعزيز اللامركزية بشكل أكبر. وهذه القضايا تشمل إدارة الأعمال للمشروعات، ومتابعة الإجراءات، وتقسيم الموارد والضرائب بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وتحسين النظم الإدارية، من خلال توسيع وتطوير الإصلاح المالي والإداري بواسطة الحكومات المحلية. وفي أكتوبر ٢٠٠٢، قدم المجلس تقريره بشأن إدارة المشروعات والإجراءات اللازمة نحو الاستقلال والحكم الذاتي للوحدات المحلية، وأيضا توزيع المسئولية بين الطرفين(٧).

المستويات المحلية

تصنف السلطات المحلية والهيئات المحلية إلي: عادية Ordinary، وخاصة Special. والعادية هي عبارة عن المقاطعات، والبلديات. والخاصة، تشمل:الأحياء الخاصة Special Wards، ونقابات الكيانات العامة المحلية، وأحياء الملكية، وتعاونيات التنمية المحلية(٨):

١-الوحدات المحلية العادية :

يوجد في اليابان مستويان للحكم هما: المقاطعات والبلديات. والمقاطعة هى عبارة عن كيان إقليمي يغطي مساحة شاسعة، وتشمل عددا من البلديات. أما البلدية، فهي وحدة أساسية للحكومة المحلية وعلي صلة مباشرة بالحياة اليومية للمواطن. وتعد كل من المقاطعات والبلديات كيانات محلية ذات استقلال ذاتي، والعلاقة بينها ليست علاقة الرئيس والمرؤوس، فالاختلاف يكون في المهام التي تقوم بها كل منها. وربما تقوم المقاطعات بإصدار توجيهات للبلديات. كما تقوم المقاطعة بمنح تصاريح للمشروعات في المحليات.

أ- المقاطعات:

عدد المقاطعات ٤٧ مقاطعة. ومعظم حدودها تم ترسيمها، طبقا لخطوط سلسلة الجبال في الثمانينيات من القرن التاسع عشر.

والمقاطعات مقسمة إلي أربع فئات، طبقا لوضعها التاريخي، وهي: طوكيو (To)، والمقاطعة الشمالية هوكايدو (Do)، ومقاطعتان حضريتان هما أوساكا، و"كيوتو" (Fu) و٤٣ مقاطعة ريفية (Ken). وتختلف طوكيو عن باقي المقاطعات في أن بها أحياء خاصة Special Wards.

وتختلف المقاطعات، من حيث السكان والحجم، فمقاطعة طوكيو بها أكثر من ١٢ مليون نسمة، في حين أن مقاطعة توتورى Tottori بها ٦١٠٠٠٠ نسمة (في عام ٢٠٠٤). ومن حيث الحجم والمساحة، نجد أن هو كايدو ذات مساحة تبلغ أكثر من ٨٠٠٠٠كم٢، في مقابل مقاطعة كاجاوا التي تبلغ مساحتها أقل من ٢٠٠٠كم٢.

وقد بقي عدد المقاطعات ثابتا بدون تغيير منذ عصر الميجي (١٨٦٨-١٩١٢)، وتقوم مساحة المقاطعات علي أساس الوحدات الإدارية المحلية المؤسسة منذ القرن الثامن، وكذلك أيضا العلاقات القائمة بين حكومة شوجوناتي Shogunate والمناطق في عهد إيدو Edo الذي بدأ عام ١٦٠٣. وتوجد آراء تطالب

بضرورة مراجعة مساحات المقاطعات في ظل التغييرات في الواقع الاقتصادي بعد الحرب العالمية الثانية.

ب- البلديات:

هي المستوي الأدنى للحكم المحلي في اليابان، وتقدم خدمات أساسية تهم عامة المواطنين. وفي أبريل ٢٠٠٤ وصل عددها إلي ٣١٠٠ بلدية. ويجب أن تتوافر في البلدية شروط محددة، حتى تعتبر مدينة مثل أن لا يقل عدد سكانها عن ٥٠,٠٠٠ نسمة. والمدن Towns والقرى توجد فيما يسمى "المقاطعات" Counties. والبلدات Townships هي أكثر تحضراً، وسكانها أكثر ارتباطا بالتجارة والصناعة، ولكن لا يوجد بينها اختلاف في الوظائف الإدارية والسلطة.

وتتفاوت البلديات، من حيث المساحة وعدد السكان. فمدينة يوكوهاما، عدد سكانها حوالي ٣,٥ مليون نسمة(٢٠٠٤)، في حين أن قرية أوجاشيما- في مقاطعة طوكيو – يصل عدد سكانها إلي ٢٠٠ نسمة. وبالنسبة للمساحة، نجد أن مساحة مدينة أشورو في هوكايدو تبلغ ١٤٠٠كم٢ ، بالمقارنة بمدينة تاكاشيما في ناجازاكي التي تبلغ مساحتها ١,٣٤كم٢.

وقد تناقص عدد البلديات بثبات منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، لتحسين اقتصادها المحلي، حيث تم دمج الكثير من المدن والقرى في الفترة (١٩٥٣-١٩٦١). وقد ترتب علي ذلك وصول عدد البلديات إلي ٣/١ العدد الذي كان قائما من قبل (١٠٠٠٠بلدية). كما أدت عملية الدمج إلي تحسين القدرات الإدارية والمالية للبلدية، وساعد علي تشجيع نمو استقلالها الذاتي المحلي وتحضرها.

ومع أن الوحدات المحلية تختلف، من حيث الحجم والسكان، فإنها وفقا للقانون متماثلة تنظيميا ووظائفيا، باستثناء أحياء طوكيو، والـ ١٣ مدينة المميزة Designated. إن هذا المستوي العالي من النمطية هو ناتج لعاملين هما: أولا: التأكيد على أن تكون جودة ومستوى الخدمات المقدمة واحدة في اليابان كلها. وثانيا: معالجة الظروف الخاصة بكل منطقة- كلما أمكن - بتطبيق حلول قومية، وليس بمحاولة إنشاء منظمات خاصة لحلها.

ويتم تصنيف البلديات في اليابان إلي: مدن، وبلدات، وقري، اعتمادا علي حجم السكان، وكثافة المباني، وهيكل الصناعة ونطاق الخدمات والتسهيلات الحضرية. والمدن تعكس بعض الاختلافات في التنظيم والوظيفة، ولكنها تظل تشترك في نفس الخصائص كوحدات حكم محلي أقرب إلي المواطنين. وفيما يلي توضيح لأنواع البلديات[٩]:

أ- المدن المميزة Designated Cities:

المدن المميزة مصطلح يطلق بقرار من مجلس الوزراء علي المدن التي يزيد عدد سكانها علي ٥٠٠ ألف نسمة. ويوجد ١٢ مدينة مميزة هي: أوزاكا – ناجويا-كيوتو - يوكاهاما – كوبية – كيبتاشو – سابورو – كاواراكي فوكوكا – هيروشيما – سينداي – شيبا.

والمدن المميزة تفوض لها سلطات مثل المقاطعة فيما يتعلق بعدة مجالات، وتشمل الرفاهية الاجتماعية، والصحة العامة، وتخطيط المدن. و تفوض بعض القوانين، السلطة للمدن المميزة في مجالات أخري مثل إدارة الطرق القومية، والتعليم الإجباري.

ب- المدن الرئيسية Core Cities:

ظهر نظام المدينة الرئيسية، من خلال التعديل الجزئي لقانون الحكم الذاتي المحلي في يونيه عام ١٩٩٤، لمنح سلطة أكبر للمدن الكبيرة التي هي في الواقع تعمل كمقار للأقاليم التي تقع في نطاقها. والغرض من ذلك هو تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين بشكل مباشر قدر المستطاع. والشروط التي لابد من توافرها، لكي تكون المدينة رئيسة هي: أن لا يقل عدد سكانها عن ٣٠٠ ألف نسمة، وأن لا تقل مساحتها عن ١٠٠كم٢. ويتم تحديد المدن الرئيسة بواسطة قرار من مجلس الوزراء. وبحلول عام ٢٠٠٢، أصبح عدد هذه المدن ٣٠ مدينة.

ج- المدن ذات الوضع الخاص Special Case Cities:

ظهر نظام المدن ذات الوضع الخاص في أبريل ٢٠٠٠، طبقا لتعديل قانون الحكم الذاتي المحلي وقانون اللامركزية الشامل. وهذا النظام يقضي بتعزيز نقل

السلطة للمدن والبلديات والقرى. ولكي تتمتع المدينة بهذه الصفة، فلابد أن يكون عدد سكانها أكثر من ٢٠٠ ألف نسمة، ويصدر بذلك قرار من مجلس الوزراء. وبحلول أول أبريل ٢٠٠٢، وصل عدد هذه المدن إلى ٣٧ مدينة. والمدن ذات الوضع الخاص تقوم بنفس الاختصاصات المفوضة للمدن الرئيسة، ماعدا المهام التي تقوم بها المقاطعات بشكل أفضل (علي سبيل المثال منح التراخيص لمشروعات التنمية).

وتقوم الأحياء الخاصة (KU) في المدن الكبيرة بانتخاب مجالسها الخاصة والتي تقوم بدورها باختيار رؤساء الأحياء. وتتمتع الوحدات المحلية باستقلال كبير عن الحكومة المركزية إدارياً ومالياً.

٢-السلطات المحلية الخاصة:

ويطلق عليها هذا الاسم، بسبب طبيعتها وأحوالها وأنماطها الخاصة. وفيما يلي، عرض لأنواع الوحدات المحلية الخاصة الموجودة[١٠]:

أ- الأحياء الخاصة:

توجد فقط في طوكيو، ويبلغ عددها (٢٣) حياً. وتتشابه مهام الأحياء الخاصة مع مهام البلديات، مع وجود بعض الاستثناءات مثل: مكافحة الحرائق، والمهام العادية للبلديات، والمهام التي يتم منحها بواسطة حكومة طوكيو العاصمة، والسلطات الخاصة بالمقاطعة، ويتم اختيار العمد والأعضاء طبقا لنظام الاقتراع المباشر.

وبالنسبة للعلاقة بين الأحياء الخاصة وحكومة العاصمة بطوكيو- بالنسبة لتوزيع الاختصاصات – فإن حكومة طوكيو العاصمة تقوم بتنفيذ المهام المرتبطة بالمقاطعة داخل حدود الأحياء، وأيضا تقوم بالمهام المحلية فيما يتعلق بـ (إطفاء الحريق، وإمدادات المياه والصرف الصحي، وقبول ورفض التبرعات)، أما الأحياء الخاصة، فهي مسئولة عن المهام الأخرى بالمدينة.

وبالنسبة لتوزيع الأموال فإن حصيلة الضرائب المحلية مثل الضرائب الثابتة علي العقارات، وضرائب الشركات المحلية، والضرائب علي الأراضي، تعتبر من

اختصاص حكومة طوكيو العاصمة. وتعتبر حصيلة هذه الضرائب موارد مالية للمدينة وللأحياء الخاصة. ويتم توزيعها بينهما طبقا للاحتياجات.

وتوجد مهام أخرى، حيث يتم حساب حصة الضرائب المحلية لحكومة طوكيو العاصمة وللأحياء الخاصة بها، علي الرغم من أن احتياجات حكومة طوكيو أقل مقارنة بمستوى الدخل والذي لم يعد كافيا لهذا الدعم المالي.

ب-التعاونيات البلدية:

تتكون عادة من اثنتين أو أكثر من الوحدات المحلية، للقيام بمهام تكون أكثر فاعلية مما لو تم تنفيذها من خلال كل وحدة محلية علي حدة، فمثلا يتم تشكيل تعاونيات جزئية للقيام بمهام إنشاء وإدارة المدارس والمستشفيات، ويتم تشكيل تعاونيات علي نطاق واسع لتخطيط وتقديم خدمات لمناطق أوسع بشكل منظم وشامل.

ج-أحياء الملكية Wards Property:

وهى مؤسسات (أو كيانات) خاصة يتم تشكيلها من مالكي مساحات أراض أو أحياء معينة داخل البلدية، بهدف إدارة الممتلكات والأحياء المملوكة والحفاظ عليها وتقديم التسهيلات لها، وهي منتشرة ومألوفة في القرى الزراعية أو الجبلية وبشكل أقل في المناطق الحضرية، والملكيات الأكثر شيوعاً هي غابات الجبال، بينما تشمل الأخرى قنوات الري والمقابر وأراضي البناء والمزارع، والينابيع الحارة.

د- تعاونيات التنمية المحلية:

ويتم تشكليها من اثنتين أو أكثر من الوحدات المحلية العادية، وقد تم تكوين تعاونيات التنمية المحلية، بغرض تنفيذ المشروعات وتهيئة مواقع، لبناء المرافق العامة في مناطق خاضعة لخطط التنمية الشاملة.

هـ- نظام اتحاد المناطق الكبيرة Wide Area Union System:

يتكون اتحاد المناطق الشاسعة من الوحدات المحلية العادية والأحياء الخاصة، التي توافق علي وضع قواعد عملية لإدارة مشتركة للشئون التي تكون أكثر كفاءة، إذا تم تنفيذها بشكل متكامل في إقليم واسع. والإتحاد يشمل المقاطعة

التي لا تتطلب عضويتها موافقة من وزير الإدارة العامة وشئون الإسكان والبريد والاتصالات، أو موافقة حكام المقاطعات.

واتحادات المناطق الكبيرة يمكن اعتبارها نوعا من إتحاد السلطات المحلية. والاتحادات التي في عضويتها مقاطعات يمكنها قبول تفويض السلطة من الدولة أو من المقاطعات الأخرى. ويمكنها أيضا طلب تفويض للسلطة والوظائف من الدولة والمقاطعات. وقد تم وضع هذا النظام، ليعكس رغبة وإرادة المواطنين وأعضاء المجالس الشعبية. والرؤساء التنفيذيون لاتحادات المناطق الشاسعة يمكن انتخابهم، إما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر. ويمكن للمواطنين تقديم مطالبهم للاتحادات بشكل مباشر كما هو الحال في الوحدات المحلية العادية، وقد تمت إقامة أول اتحاد للمناطق الشاسعة في أبريل عام ١٩٩٦ من ثماني بلديات وقرى، وبحلول عام٢٠٠٢، أصبح عددها ٧٩ إتحادا.

إدارة الوحدات المحلية

الحكومات المحلية في اليابان والتي هي عبارة عن المقاطعات والبلديات لها نظام سياسي يختلف عن مثيله علي المستوي القومي. فالمستوي القومي له نظام برلماني، في حين أن النظام المحلي يدار من خلال نظام حكم رئاسي. فلكل وحدة محلية، رئيس تنفيذي منتخب شعبيا (الحاكم – العمدة) ومجلس أو هيئة تشريعية (الجمعية Assembly).

١-الجمعيات المحلية Local Assemblies:

لكل مقاطعة ولكل بلدية جمعية خاصة بها، تتكون من أعضاء منتخبين بالتصويت الشعبي المباشر كل أربع سنوات. ويتم تحديد عدد أعضاء الجمعية، عن طريق قانون الاستقلال الذاتي المحلي.

وسابقاً، كان القانون يحدد أعضاء الجمعية، طبقا لعدد السكان ، ويتم تقليل هذا العدد بواسطة القوانين المحلية، إلا أنه بموجب تعديلات قانون الحكم المحلي الذاتي، وطبقاً لقانون اللامركزية الشاملة في يناير ٢٠٠٣، أصبحت السلطة

المحلية بموجب القانون المحلي هي التي تحدد الحد الأقصى لعدد أعضاء الجمعية، طبقاً لعدد سكان كل منطقة[11].

ويجب أن يكون المرشح ياباني الجنسية، وعمره ٢٥ عاماً، ومقيدا بجداول الانتخابات المحلية. وإذا تم انتخابه، فإنه يبقي في الجمعية لمدة أربع سنوات، إلا إذا تم حل الجمعية أو فصله. ولا يحق له أن يكون عضوا في البرلمان الياباني (Diet)، أو أن يكون عضواً في مجلس في منطقة أخري، ولا أن يكون محافظاً أو عمدة أو موظفا عموميا، أو أن يقوم بأي عمل أخر يتعارض مع مسئولياته الرسمية، ويحرم عليه العمل كمستشار للسلطة، ضماناً للشفافية والنزاهة.

وقد جاءت أغلبية أعضاء المجالس أو الجمعيات المحلية من منظمات مرتبطة بالزراعة، والصيد، والتجارة، والصناعة، وكذلك أيضا من حزب سياسي أو نقابة عمالية. وفي المدن الكبيرة، يمثل الأعضاء أحزابا سياسية، في حين أن الأعضاء في المناطق الريفية يمثلون مناطق وليس أحزابا.

وللجمعية، حق التصويت على كل الأمور التي تدخل ضمن سلطاتها القانونية، وأهمها: حقها في الموافقة علي تعديل وإلغاء القوانين المحلية(bylaws)، وفي إقرار الموازنة. ولها الحق في انتخاب رئيسها ونائبه وأعضاء لجنة الانتخاب، ولها حق فحص مستندات السلطة التنفيذية، ومطالبة رئيس المقاطعة أو العمدة أو أي عضو في السلطة التنفيذية بتقديم تقارير ومراجعة أعمال السلطة التنفيذية(١٢).

وتجتمع الجمعية اجتماعا عاديا أربع مرات في السنة. ولأعضاء الجمعية، الحق في الدعوة لعقد اجتماع طارئ للجمعية..

وتشكل الجمعية من بين أعضائها لجاناً دائمة تتولي القيام بالاختصاصات الإدارية للأجهزة المحلية، ويقتصر دورها علي الفحص والدراسة وتقديم التقارير للمجلس، كما تشكل لجاناً خاصة لدراسة بعض المسائل التي تستدعي السرعة في اتخاذ قرار، وتنتخب الجمعية رئيساً لها ونائباً للرئيس.

إن السلطة الأكثر أهمية للجمعيات المحلية هي صنع القرار المحلي، خاصة إصدار قوانين داخلية، واعتماد الموازنة. ولها الحق في الموافقة علي تعيين نواب الحكام والعمد وأعضاء مجالس إدارة لجان التعليم والأمن العام وتسوية الحسابات.وللأعضاء الحق في تقديم مشروعات قوانين داخلية، ماعدا مشروع الموازنة، فهو من حق حاكم المقاطعة والعمدة

وتناقش الجمعية مشروعات القوانين والموازنات وأمورا أخرى في اجتماعاتها العادية (٤ مرات في السنة) وجلسات أخرى.

والقوانين الداخلية هي تشريعات المجتمع المحلي، ويجب أن لا تتعارض مع القوانين الوطنية وأن تطبق في نطاق السلطة المحلية. وما لم يكن هناك غطاء قانوني خاص، فإن الحكومة المحلية يجب أن لا تفرض أي التزام على المواطنين أو أن تقيد من حقوقهم، إلا من خلال قوانين داخلية. وقد تشتمل القوانين الداخلية علي نصوص عقابية Rental. وتتحدد القواعد Regulations عن طريق الحكام والعمد في قضايا في نطاقهم. ويجب أن لا تتعارض مع القوانين الوطنية.

ويسمح النظام للمواطنين بالمشاركة المباشرة في شئون السلطة المحلية، لإتمام عملية ممارسة الديمقراطية غير المباشرة القائمة. وتظهر هذه المشاركة في المبادرة، وتتم بواسطة طلب موقع عليه من عدد معين من المواطنين، لطلب إقرار أو إلغاء أو تعديل القوانين المحلية، أو مراجعات خاصة للحسابات، أو حل المجلس أو المطالبة بعزل رؤساء المقاطعات والعمد وأعضاء المجالس المحلية. وتوجد أشكال أخري للمشاركة، مثل: الاستفتاء وإقامة الدعاوي القضائية[١٢].

الجهاز التنفيذي

يتم انتخاب حكام المقاطعات وعمد البلديات عن طريق الاقتراع المباشر لمدة أربع سنوات، ولا يسمح لهم بالعمل كأعضاء في مجلس النواب أو الجمعيات المحلية أو أن يكونوا موظفين عموميين للسلطة المحلية. وهم مسئولون عن ضمان وتأكيد الاتساق العام للخدمات والوظائف التي تقوم بها السلطة المحلية ويتم منحهم سلطات مهمة، تشمل: الحق في تقديم مشروع الموازنة، ومشروعات

القرارات، وتعيين أعضاء اللجان الإدارية مثل مجلس التعليم، ولجنة الأمن العام، وأيضا نائب رئيس المقاطعة ونائب العمدة، ورئيس الحسابات، وأمين الصندوق وغيرهم من المسئولين الآخرين، طبقاً لسلطاتهم المحلية.

وبالإضافة إلى هذه السلطات، فإن رؤساء المقاطعات والعمد مسئولون عن تنفيذ الشئون الإدارية المحلية، ماعدا شئون المجلس المنتخب واللجان الإدارية. ولمساعدتهم في تنفيذ هذه المهام، فإنه يوجد نائب رئيس المقاطعة (أو نائب العمدة في البلديات)، ورئيس الحسابات (وأمين الصندوق في البلديات)، وتوجد أقسام عديدة وإدارات لتنفيذ هذه المهام الموكلة لكل منهم[١٤].

وأغلبية حكام المقاطعات في اليابان، إما خادمون مدنيون أو أعضاء في البرلمان (الدايت)، أو قيادات إدارية عليا في الحكم المحلي، أو أعضاء مجالس محلية أو رجال أعمال محليون. وفي السبعينيات من القرن العشرين، كان عدد منهم منتخبين بدعم من الأحزاب السياسية الإصلاحية في ظل وجود مشاكل التلوث والتحضر السريع.

ويتم تصنيف موظفي الحكم المحلي في اليابان إلي موظفين خاصين Special، وموظفين منتظمين Regular [١٥].

والموظفون الخاصون هم: الحكام المنتخبون مباشرة، والعمد وأعضاء الجمعيات المحلية، وكذلك أيضا أعضاء هيئات ومجالس إدارة اللجان التعليمية والإدارية، والمستشارون لبعض الوقت أو الدائمون. ولا يطبق قانون أفراد الحكم المحلي علي أي من السابقين.

والموظفون المنتظمون هم الذين يطبق عليهم قانون أفراد الحكم المحلي. وفي حالة عدم وجود نص قانوني، فإن السلطات المحلية من حقها تقديم قوانين داخلية تغطي كل شئون الأفراد على أساس نصوص قانون الأفراد. وينظم الموظفين العموم المحليين قانون الخدمة العامة المحلية الذي تديره إدارة أفراد الخدمة المدنية التابعة لوزارة الشئون الداخلية. وينص قانون الخدمة العامة المحلية على نظام أفراد موحد يطبق علي كل من المقاطعات والبلديات. ويتناول مجالات التعيين

والاختيار، وظروف العمل، والترقية، والنظام، والتدريب، وتقييم أداء العمل، وحماية منافع ومزايا الوظيفة، والرعاية.

والمسئولية الرئيسية عن تعيين موظفي الحكم المحلي تبقي في يد الحكام والعمد ورؤساء الجمعيات وأعضاء مجالس إدارة اللجان التعليمية والإدارية، ورؤساء البوليس في المقاطعة، ورؤساء الإطفاء في البلدية. وتغطي المسئولية هنا التعيينات الأولية[١٦].

ويوجد في المقاطعات، والمدن المميزة، والأحياء الخاصة، وبعض المدن التي يزيد عدد سكانها علي ١٥٠,٠٠٠ نسمة لجان شؤن أفراد. وفي باقي البلديات، توجد لجان عدالة. وكلا النمطين من اللجان مستقلة عن أصحاب الأعمال، وتهدف أساسا إلي تحسين ظروف العمل والاستماع إلي شكاوي الموظفين، وتقديم المشورة لأصحاب الأعمال، فيما يتعلق بإدارة الأفراد، وإعطاء التوجيهات والإرشادات فيما يتعلق بزيادات المرتبات السنوية، وتنسجم هذه النصائح عادة مع نصائح هيئة أفراد الخدمة المدنية في الحكومة المركزية. كما أن هذه اللجان مسؤلة عن تنفيذ القانون وصياغة سياسات إدارة الأفراد، وتحديد الأجور وظروف العمل الأخرى[١٧].

ويتم تعيين الموظفين المحليين علي أساس مسابقات تنافسية في جميع الهيئات المحلية مع لجان الأفراد. وفي حالة موافقة اللجنة، فإن التعيين يمكن أن يتم بطرق أخري.

وعموما، فإن معظم الموظفين يتم تعيينهم علي أساس الوظيفة مدي الحياة. وممنوع التمييز في التعيين علي أساس الجنس، والدين، والنوع، والمكانة الاجتماعية.

والموظفون المحليون عليهم إتباع التعليمات القانونية والرسمية والالتزام بوظائفهم. ويحظر عليهم عمل أي شي يفقدهم الثقة. ولا يحق لهم المشاركة في تأسيس تنظيم سياسي أو شغل وظائف تنفينية فيها أو المشاركة في أنشطة الانتخابات المحلية. ولا يحق لهم الترشيح للدايت أو شغل وظيفة حاكم أو عمدة أو عضو مجلس محلي، طالما أنهم معينون بواسطة السلطة المحلية. ويقيد قانون الخدمة المدنية المحلية بعض أو كل الحقوق الأساسية للموظفين،

وفقا لواجباتهم، شاملة حق التنظيم والمشاركة في المفاوضات الجماعية وإضرابات العمل، فجميعها مصونة دستوريا للعمال الآخرين. وهذه المحظورات تستند إلي مبدأ أن الموظفين المحليين هم خادمون مدنيون وأن مثل هذه القيود والمحظورات لمصلحة الرفاهية العامة. وموظفو البوليس والمطافئ يحظر عليهم التنظيم والمفاوضة الجماعية[١٨].

وهناك هيئات تنفيذية أخرى مثل اللجان منصوص عليها في قانون الاستقلال الذاتي المحلي، ومسموح لها بالعمل مستقلة عن الرئيس التنفيذي، بهدف الحياد السياسي. ففي كل المقاطعات والبلديات، توجد لجان: لجنة التعليم، ولجنة إدارة الانتخابات، ولجنة الأفراد أو العدالة، ولجنة التفتيش. وعلى مستوى المقاطعات فقط، توجد: لجنة الأمن العام، ولجنة علاقات العمل المحلية، وغيرها من اللجان. وعلي مستوي البلدية فقط، هناك لجنة الزراعة. ومن هذه اللجان[١٩]:

❖ الهيئة التعليمية: توجد هيئة تعليمية خاصة لكل محافظة ولكل بلدية، ويتم تعيين الأعضاء بواسطة المحافظ أو العمدة لمدة أربع سنوات،بعد موافقة المجلس. والأعضاء مسئولون ولهم السلطة في القيام بالشئون المعنية بالعلوم، والثقافة، والتعليم (علي سبيل المثال إنشاء وإدارة المدارس والمؤسسات التعليمية الأخرى، وتعيين العاملين في المدرسة، ويتم تعيين مدير التعليم عن طريق الإدارة التعليمية ليتولي إدارة شئون الإدارة التعليمية، وهو مسئول عن تنفيذ كل الشئون الخاصة بالإدارة التعليمية التي تحت إدارته وإشرافه).

❖ لجان الأمن العام: يتم تكوين هذه اللجان في المحافظات فقط،وليس في البلديات. ويتم تعيين أعضائها بواسطة المحافظ بعد موافقة المجلس لمدة ثلاث سنوات. وتقوم هذه اللجان بالإشراف علي الشرطة في المقاطعة، وعلي الخدمات التي تقدمها.

❖ لجان الانتخاب: ويتم تكون هذه اللجان في كل من المقاطعات والبلديات، ويتم انتخاب أعضائها في اجتماعات المجلس لمدة أربع سنوات. وتقوم لجان الانتخابات بإدارة الانتخابات المحلية كل في دائرتها، وتتولى أيضا شئون الانتخابات

علي المستوي القومي. وتهتم لجان الانتخابات في البلديات بانتخابات رؤساء المقاطعات والأعضاء في مقاطعاتهم.

اختصاصات الوحدات المحلية

تلعب الحكومة المحلية دورا مهما في تطور المجتمع ككل، وكذلك استقرار وتحسين الحياة اليومية للمواطنين. والسلطات المحلية في اليابان ممكنة بالكامل بواسطة قانون الاستقلال الذاتي المحلي، لتأدية وظائف وخدمات متميزة تمثل الهدف الأساسي من وجودها. وتشمل مسؤولياتها تقديم خدمات للمجتمع وتنفيذ أنشطة ضرورية لوجودها وبقائها. ويمثل تنفيذ القوانين والقواعد والتنظيم الهيكلي والإدارة المالية والانتخابات أمثلة للمسؤوليات الرئيسية للحكم المحلي، وقد تم تعديل قانون الاستقلال الذاتي المحلي في يولية١٩٩٩، لتعزيز لامركزية السلطة. وقد ترتب علي ذلك توضيح تقسيم المسؤوليات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. فالحكم المحلي مسؤل عن مجال واسع من الأدوار ينفذ بطريقة مستقلة وشاملة في إدارة إقليمية. في حين أن الحكومة المركزية مسئولة عن تنفيذ وظائف معينة ترتبط باليابان كأمة في مجتمع دولي، وهي الوظائف المعنية بأنشطة المواطنين في الدولة كلها والتي يتم تنفيذها أفضل. إذا تم ذلك بطريقة نمطية[٢٠].

١- مهام الحكومة المركزية:

الحكومة المركزية مسؤلة عن: الشؤون القضائية. والعقاب الجنائي، والنقل والاتصالات علي المستوي الوطني، والخدمات البريدية. والمؤسسات القومية للبحث والتعليم. والمستشفيات القومية. والمتاحف القومية والمكتبات.

٢-مهام الحكومات المحلية:

تنقسم أنشطة الحكم المحلى إلى: اختصاصات أصيلة، واختصاصات مفوضة.

أ- الاختصاصات الأصيلة inherent: هي الاختصاصات التي من المفترض أن تقوم بها الوحدات المحلية. ووفقا للاستقلال الذاتي المحلي.

وتشمل الاختصاصات الأصيلة إدارة المستشفيات العامة، ونظام البوليس المحلي، ونظام إطفاء الحرائق، وتمارس الحكومة المركزية علي الوحدات المحلية في هذه الأنشطة نفوذا من خلال آليات الدعم، وسيادة Precedence القوانين القومية علي القوانين الداخلية.

ومعظم الخدمات العامة اليومية هي مسئولية الحكم المحلي، بما في ذلك تسجيل الأسر والمقيمين، وبناء وصيانة مراكز الرعاية اليومية Daycare، والمدارس الابتدائية والثانوية، والمكتبات والصالات العامة، والتعمير وصيانة وإدارة المخلفات والصرف الصحي، والإمداد بالمياه، وتنمية وتحسين الطرق والمتنزهات والبوليس وخدمات الإطفاء المدني. وتشمل الخدمات الاجتماعية: تقديم مستوي معيشة للمهمشين اجتماعيا والمساعدة المالية العامة، وخدمات الرفاهية، مثل تلك الخاصة بالأطفال ومواليد الأطفال وكبار السن، وأصحاب الاحتياجات الخاصة. وهناك أنواع من التأمين الاجتماعي: الطبي، والمعاشات، والبطالة، وحوادث العمل، والتأمين Nursing. والرعاية الاجتماعية والصحة، والتنمية المحلية، بما في ذلك تخطيط المدنية والإمداد بالمياه، وتطوير الأعمال المحلية، وسياسات الشباب والتعليم الأساسي، ومدارس الكبار وحماية البيئة، بما في ذلك الحماية من التلوث. وهذه اختصاصات أصلية للحكم المحلي.

ب- الاختصاصات المفوضة Delegate، فهي الاختصاصات التي تفوض الحكومة المركزية الوحدات المحلية فيها.

وتشمل مهام المقاطعات ما يلي(٢١):

- التنمية المحلية، والحفاظ علي الغابات والعناية بالأنهار.
- توطيد الصلة بين الحكومة المركزية والمحليات وإصدار توجيهات وإرشادات للبلديات.
- تصحيح بعض الأوضاع للمحليات مثل إنشاء وإدارة المدارس الثانوية والمستشفيات.
- وتقوم البلديات بالمهام التالية:

▪ الخدمات المتعلقة بالحياة اليومية مثل تسجيل المواطن والأسرة ومحل الإقامة والتصديق علي مختلف الشهادات.

▪ الصحة، والأمن، والمحافظة علي البيئة مثل المتنزهات العامة، وإمداد مرافق المياه وخدمات مكافحة الحريق، والصرف الصحي.

▪ التنمية الحضرية، كتخطيط المدن وإنشاء وصيانة الطرق، والمحافظة علي الأنهار، وتوفير التسهيلات والخدمات العامة للشعب.

▪ إنشاء وإدارة القاعات، والمستوصفات، والمدارس الابتدائية والإعدادية، والمكتبات.

وأهم المسئوليات التي تضطلع بها المجالس المحلية هي(٢٢):

- إصدار وإلغاء وتعديل اللوائح الداخلية للمجلس.
- اعتماد الميزانية المحلية.
- إقرار الحسابات السنوية.
- تحديد الضرائب المحلية والرسوم وغيرها.
- اعتماد بعض الموافقات في الأحوال الخاصة، وذلك طبقا للحصر الوارد في قانون الحكم المحلي.
- عقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين.
- الفحص والتفتيش علي الأعمال المالية والإدارية ومراجعة حساباتها عن طريق الأجهزة المعنية. وتضمنت المادة ٩٤ من الدستور حق الهيئات المحلية في تنفيذ قوانينها الخاصة. وينص قانون الاستقلال الذاتي المحلي علي قوانين داخلية وقواعد كأنماط لهذه التشريعات.

والحكومات المحلية مخولة قانونا بإنشاء المشروعات العامة لإدارتها إما بطريقة فردية أو مشتركة. والمشروعات العامة هي صنيعة الدولة وتنشأ بميثاق الحكومة وتحت توجيه ورقابة الرؤساء التنفيذيين للحكومات المحلية.

التمويل الذاتي المحلي

الهيئات المحلية مخولة بإدارة شؤونها المالية الخاصة، وهناك عدة مصادر للإيرادات تشكل الضرائب المحلية وضرائب التخصيص المحلية والمنح الحكومية والقروض المحلية.ومن أهم هذه المصادر[٢٣].

١-الضرائب المحلية:

الهيئات المحلية لديها القدرة على فرض وتحصيل الضرائب المحلية في إطار قانون الضرائب المحلية. وضريبة الاستهلاك المحلي تم طرحها في أبريل ١٩٩٧، وتمثل إيرادا للمقاطعة. وللسلطات المحلية الحق في إدارة شئونها المالية الخاصة، وتعمل علي ضمان توفير التمويل من مصادر متعددة، ومعظم مصادر التمويل للحكومة المحلية تأتي من الضرائب المحلية، وضرائب التخصيص المحلية(نسبة معينة من الضرائب علي المستوي القومي تمنحها الحكومة المركزية للحكومات المحلية لتحسين مستوي الخدمات)، وقد بلغت هذه النسبة ٣١ و٢١٪ من المجموع الكلي لنفقات الحكومة للسنة المالية ٢٠٠٣.

ومن حق الحكومات المحلية، فرض وجمع ضرائب محلية، طبقاً لقانون الضرائب المحلية، وتتضمن الضرائب في اليابان العديد من البنود. وقد تمت إضافة ضريبة الاستهلاك عام ١٩٩٧ وجميع الموارد من هذه الضريبة تذهب بالكامل للمقاطعات، طبقاً لحسابات عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ مثلت الضرائب المحلية ٢ ,٤٠٪ تقريباً من حصيلة الضرائب الكلية بالدولة، ومثلت ضرائب المقاطعات ١ .٣٢٪ من الموارد الكلية للمقاطعة، بينما مثلت حصيلة ضرائب البلديات ٣ .٣٤٪ من الموارد الكلية لها.

٢-مصادر أخري للإيرادات:

هناك مصادر أخري للإيرادات مثل النصيب الإجباري في الموازنة العامة.

علاقات الوحدات المحلية

في ظل المبدأ الحالي لنظام الاستقلال الذاتي المحلي، على الحكومة المركزية في تعاملاتها مع الوحدات المحلية أن تحترم استقلالها، وأن لا تتدخل فى الشؤن المحلية.

باستثناء السياسات العامة علي مستوي الدولة. وهذا التدخل يجب أن يكون مرتبطا بكل حالة، ووفقا للقانون.

ا- العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية:

طبقا للنظام الحالي للحكم المحلي الذاتي، يتعين علي الحكومة المركزية احترام استقلالية الوحدات المحلية، وأن تحد من ممارسة سلطاتها الإدارية، ويحق لها التدخل في الشئون المحلية فقط في الحالات التي تتطلب اتخاذ سياسة شاملة علي المستوي القومي، وهذا التدخل لابد أن تتم الموافقة عليه لكل حالة علي حدة، طبقا للقانون.

وتم إلغاء المهام التي تم التفويض فيها، طبقاً لتعديلات قانون الحكم المحلي بواسطة قانون اللامركزية الشاملة والذي طبق منذ أبريل ٢٠٠٠م، حيث تم تضمين بعض وظائف الحكومة المركزية في وظائف الحكم المحلي، وعهد إليها بالوظائف المماثلة. وتشمل هذه العلاقات ما يلي[٢٤]:

أ- علاقة السلطة التشريعية:

الحكومة المركزية قد تتدخل في شئون الوحدات المحلية بالتشريع الصادر من الدايت، على أن لا يتعارض مع الاستقلال الذاتي المحلي المنصوص عليه في الدستور.

ب- علاقة السلطة التنفيذية:

قد يأخذ تدخل السلطة التنفيذية شكل تدخل شبه تشريعي(أوامر من مجلس الوزراء) والنظم والقواعد الوزارية... الخ). أو تدخل شبه قضائي. ويأخذ التدخل الإداري شكلين أو نمطين: غير سلطوي (نصائح- توصيات... الخ)، وسلطوي (تصاريح ومؤشرات) وهذه الأنماط من التدخل يجب أن تأخذ في الاعتبار الاستقلال الذاتي المحلي، وفي حالة اعتراض الحكومات المحلية، يتم اللجوء إلي مجلس فض النزاعات بين الحكومة المركزية المحلية.

والحكومات المركزية / المحلية تعتمد وتكمل كل منها الأخرى علي مستوي كل من المقاطعة والبلدية.

وقد تم إنشاء مجلس لحل النزاعات بن الحكومة المركزية والحكومات المحلية في داخل وزارة الإدارة العامة والشئون الداخلية والبريد والاتصالات، لحل النزاعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

٢- العلاقة بين المجلس المحلي والرئيس التنفيذي (رئيس المقاطعة / العمدة) :

للرئيس التنفيذي، الحق في أن يعيد القرارات إلي المجلس لإعادة النظر فيها. وللمجلس حق سحب الثقة من الحاكم أو العمدة، بشرط حضور ثلثي الأعضاء وتصويت ٧٥٪ منهم. ومن حق الحاكم أو العمدة حل المجلس والدعوة إلي انتخابات جديدة خلال ٤٠ يوماً. وفي حالة عدم حل المجلس، فإن على العمدة أن يستقيل خلال ١٠ أيام من صدور قرار سحب الثقة. ومن حق المجلس الجديد، سحب الثقة من العمدة في أول اجتماع له بأغلبية ٥٠٪ من الأعضاء الحاضرين الذين يجب أن لا يقلوا عن ٢/٣ الأعضاء. وفي هذه الحالة، على العمدة أن يستقيل. ومن حق العمدة / الحاكم الاعتراض علي قرارات المجلس وطلب إعادة النظر فيها ثانية. ومن حقه أيضا اتخاذ قرارات بالنيابة عن المجلس، لتحسين كفاءة الخدمات، وهذه القرارات شرعية، طالما لم يعترض المجلس.

وتتعاون المقاطعات والبلديات مع بعضهما البعض، فالعلاقات بينهما ليست علاقات رئاسية، فكل منها مستقلة عن الأخرى. ومن آليات التعاون بين الوحدات المحلية وبعضها البعض، تشكيل اتحادات فيما بينها، لإقامة مدارس أو مستشفيات أو مشروعات. ومن أمثلة هذه الاتحادات: الاتحاد القومي لرؤساء مجالس المقاطعات(٢٥).

٣-حقوق المشاركة المباشرة:

تسمح النظم للمقيمين بالمشاركة مباشرة في شئون السلطة المحلية، ومن أمثلة الآليات(٢٦):

أ- المبادرة:

يتم ذلك، بواسطة عدد محدد من الموقعين الذين يطالبون بالموافقة أو بتعديل أو إلغاء القوانين الداخلية، أو بإجراء مراجعات خاصة، وحل المجلس وطرد الحكام والعمد وأعضاء المجالس المحلية.

ب- القوانين الداخلية Bylaws

الطلبات المباشرة بالموافقة أو تعديل أو إلغاء القوانين الداخلية يجب دعمها بتوقيع علي الأقل ٥/١ الناخبين ويجب علي العمدة أو الحاكم دعوة المجلس للاجتماع خلال ٢٠ يوما من تلقي هذه الطلبات ورفع القانون الداخلي المقترح مع تعليقاته. والقرار النهائي هو للمجلس ولا ينطق ذلك علي الضرائب والرسوم والتكاليف.

ج- حل المجلس:

يجب أن يوقعوا ٣/١ الناخبين علي طلب بحل المجلس. وفي حالة الحصول علي أغلبية أصوات المواطنين، فإنه يجب حل المجلس.

د- طرد الحكام والعمد وأعضاء المجالس المحلية:

يجب أن يدعم ٣/١ الناخبين الطلب، وبعد التصويت من جانب الناخبين، فإن الأغلبية تصوت لمصلحة الفرد. ونفس هذا النظام يطبق أيضا علي نواب العمد والحكام والمسئولين الماليين Treasures ورؤساء الحسابات، وأعضاء لجنة الانتخاب وكذلك أيضا المراجع وأعضاء لجنة الأمن العام.

هـ- أشكال أخرى للمشاركة:

❖ الاستفتاء Referenda: يسمح الدستور الحالي بتنفيذ قوانين خاصة بسلطة محلية محددة، ولكن بشرط تصويت أغلبية الناخبين لمصلحة ذلك.

❖ طلب بالمراجعة للحسابات: يستطيع القيمون كدافعي ضرائب سؤال أعضاء اللجنة لدراسة وفحص النفقات المحلية وممتلكاتها، وإدارة والتصرف في الممتلكات وقرارات الموظفين المرتبطين. واعتمادا علي نتائج مثل هذا الفحص، إنهم يستطيعون أن يطلبوا أيضا اتخاذ خطوات تصحيحية أو وقائية.

الخلاصة:

يمكن القول إن نظام الحكم في اليابان في القرن العشرين كان يتسم بالمركزية، وذلك بهدف تحقيق بعض المهام والأهداف الوطنية، بما في ذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وذلك قبل أن تصبح اللامركزية من أهم أدوات الحكومات المركزية في تحقيق المهام المطلوبة منها بكفاءة وفعالية. كما أنه مازالت هناك العديد من التحديات أمام تطبيق اللامركزية. فمؤشرات الحكم الذاتي المحلي مازالت أضعف، بالمقارنة مع تلك الموجودة في الديمقراطيات الغربية الرائدة مثل الولايات المتحدة.

هوامش ومراجع الفصل الأول

١.د.رجاء إبراهيم سليم، نظام الحكم المحلي في اليابان، بحث مقدم إلى مؤتمر "التغيرات الحديثة في النظام السياسي الياباني"، مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة،١٢ فبراير ٢٠٠٥م.

2. .Yooil Bae, State Restructuring and Pathways, PP.90-95.

3. Ibid, p.90.
4. Ibid, p.93.
5. Iibid, pp.95.
6. Ibid, pp.93-96.
7. Council of Local Authorities for international Relation, Local Government in Japan, (2004) Japan, Tokyo,URL:http:/www.clair.or.JP.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Brendan F.D. Barrett Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority, Japanese Studies, Vol.20, No.1, 2000, pp.33-48.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Local Government in Asia and the Pacific: A comparative study, country paper: Japan 6 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. http:;//www.unescap.org/huset/Lgstgy/country/japan.
14. Ibid, PP.3-4.

15. Ibid.
16. Council of Local Authorities for international Relation, cp.cit.p.25.
17. Ibid,p.30.
18. Ibid

19. Cupainodo Anthony Comparing Localities in Japan and the Us, Public Management, Vol-76-No.7, 1994.p.17.
20. Local Government in Asia and the Pacific, op-cit
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Council of Local Authorities for international Relation, op-cit.p.44.
24. Ibid,p.55.
٢٥. د.سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي،جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،٢٠٠٩.
26. Council of Local Authorities for international Relations,op-cit.p.67.

الفصل الثاني
نظام الحكم المحلي في كوريا الجنوبية

مقدمة:

شهدت كوريا تطورا ملحوظا في مجال الديمقراطية المحلية واللامركزية على مدى العقدين الماضيين، أي منذ انتقالها إلى تطبيق النظام الديمقراطي في أواخر عام ١٩٨٠. فلقد عرقل النظام الاستبدادي الذي ساد كوريا من عام ١٩٦١ وحتى عام ١٩٨٧، ممارسة الديمقراطية التي كان منصوصا عليها بالفعل منذ الدستور الأول لعام ١٩٤٨.

ومع ذلك، فإن النخب السياسية ترجع تاريخ نشأة الحكومات المحلية إلى عام ١٩٩٠، عندما بدأت تمارس جهود منظمة لإعادة تنظيم الحكومات المحلية. وهذا على خلاف اليابان التي بدأت مبكراً في تطبيق نظام للحكم المحلي. ولذلك، كثيراً ما توصف اللامركزية في كوريا بأنها " اللامركزية المتأخرة" أو " الديمقراطية المحلية المتخلفة".

وخلاصة القول، إنه على الرغم من الجهود الرامية لتحقيق اللامركزية في الآونة الأخيرة، إلا أن استمرار المركزية في المنظمات وفي كثير من السياسات أدى إلى وجود حاجز لإرساء الديمقراطية المحلية. ومع ذلك فإن جهود الإصلاح في ظل الحكومة المدنية مازالت متواصلة.

بيئة نظام الحكم المحلى

تقع جمهورية كوريا في الجزء الجنوبي من شبه الجزيرة الكورية، الذي يمتد جنوباً من الحافة الشمالية الشرقية من القارة الأسيوية، وتحدها من الشمال الصين وروسيا، ومن الشرق عبر البحر تقع اليابان.

ومساحة أراضيها حوالي ٩٩٢٧٤ كيلو متراً مربعاً، وسكانها نحو ٤٨ مليون نسمة، على الرغم من أن أكثر من ٧٠٪ من المناطق في شبه الجزيرة الكورية جبلية، كما أن هناك أكثر من ٣٤٠٠ من الجزر المجاورة لشبه الجزيرة الكورية.

وكوريا دولة مستقلة لها تاريخ يمتد لأكثر من ٥٠٠٠ سنة، إلا أن اليابان ضمنها إليها في مطلع القرن العشرين لمدة ٣٦ سنة (١٩١٠_١٩٤٥)، قسمت كوريا بين جمهورية كوريا الديمقراطية وجمهورية كوريا.

واعتباراً من ١٩٩٨، ظهرت كوريا كبلد صناعي في العديد من الصناعات التي تشتد فيها المنافسة في السوق العالمية. وتشمل على سبيل المثال، الإلكترونيات، وبناء السفن، والصلب، والسيارات. ولكن البلاد واجهت أزمة اقتصادية خطيرة، منذ انقلاب اللواء" بارك تشونغ هه" في عام ١٩٦١، وتوالي الحكام الدكتاتوريون والعسكريون على حكم كوريا، منذ ذلك الوقت وحتى عام ١٩٨٧، حيث بدأت كوريا تدخل عهد الديمقراطية بشكل سريع.

وكوريا بها شكل من أشكال الحكم الجمهوري يتمثل في الانتخاب المباشر للرئيس الذي يحكم لمدة خمس سنوات، مع فصل السلطات الثلاثة: التشريعية والتنفيذية، والقضائية، ومع وجود مجالس محلية منتخبة.

وتتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد يسمى " الجمعية الوطنية" ويتألف من ٢٩٩ عضواً من بينهم ٢٥٠ ينتخبون انتخاباً مباشراً، والبقية توزع، وفقاً لنسب الأصوات الشعبية في الانتخابات.

والنظام الكوري متعدد الأحزاب السياسية، وبه ثلاثة أحزاب رئيسية. والسلطة القضائية في كوريا تتكون من المحكمة العليا، ومحكمة الاستئناف، والمحاكم الابتدائية، وهناك بعض المحاكم الخاصة، بما فيها المحكمة الدستورية، ومحكمة جرائم الأحداث، ومحاكم الأسرة.

وعرفت كوريا الجنوبية العمل الأهلي كوسيلة لتطوير المجتمع والارتقاء بأفراده منذ أمد بعيد، من خلال هيئات تطوعية غير رسمية. وتعد اتفاقيات "يانج ياك" Yang Yak و"جي" Gye من أبرز الأمثلة على الاتفاقيات التطوعية بين أفراد المجتمع، فقد كان لها دور بارز في صياغة أخلاقيات المجتمع، حيث إنها استهدفت بالأساس تنمية روح التعاون والتطوع في المجتمع. وسادت هذه الاتفاقيات في

المجتمع الكوري منذ ٩٣٥ وحتى ١٩١٠، ومازالت هذه الاتفاقات قائمة حتى الآن، ولكن في صور مختلفة عما كانت عليه.

وعلى المستوى الرسمي، عرفت كوريا نظاماً شديد المركزية لقرون عديدة، حيث إنها لم تعرف مفهوم "الإستقلال المحلي"، إلا بعد استقلالها عن الاستعمار، وقد كان هذا النظام ضروريا ومناسباً في تلك الفترة، لتوفير الاحتياجات اللازمة للمجتمع والحفاظ على أمن الوطن. وفي العصر الحديث، على الرغم من أن كوريا شهدت تجربة تنموية ناجحة على أسس مركزية فيما عرف بحركة السيمول أندونج "Saemaul Undong-1970"، إلا أن صناع القرار أدركوا أن مزايا الحكم المركزي التي سادت في الماضي لم تعد بأية حال صالحة لهذا العصر(١).

نشأة وتطور نظام الحكم المحلي في كوريا الجنوبية

لقد ظلت كوريا تحكم في ظل مركزية شديدة لقرون عديدة، وخلال الفترة الاستعمارية اليابانية(١٩١٠-١٩٤٥)، كانت الحكومة المركزية هي الوحيدة التي تحكم وتمارس السلطة المطلقة في أنحاء البلاد. وكان جميع الإداريين المحليين يعينون بصورة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الحكومة المركزية ولا وجود للمجالس المحلية. ويوضح الجدول رقم (٦) مراحل تطور اللامركزية والحكم المحلى في كوريا الجنوبية.

الجدول رقم (٦):مراحل تطور اللامركزية في كوريا

المراحل	أهم الإصلاحات الكبرى
المرحلة الأولى:الدستور كأساس للديمقراطية المحلية(١٩٤٨-١٩٦١).	- صدور دستور ١٩٤٨ - إنشاء الوحدات الأساسية للإدارات المحلية. ووضع قانون الحكم الذاتي المحلي. - تأجيل الانتخابات المحلية حتى ديسمبر ١٩٦٠. - تنفيذ الانتخابات المحلية في ظل حكومة الحزب (١٩٦٠-١٩٦١).

المرحلة الثانية: عصر الظلام للعلاقات المحلية في عصر النظام العسكري(١٩٦١-١٩٨٧).	- سيطرة النظام العسكري بقوة على جميع الممارسات المحلية، وفقاً للمرسوم العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٦١ الصادر من اللجنة العسكرية. - إلغاء المجالس المحلية، تعيين الرؤساء التنفيذيين للحكومات المحلية. - تحويل الحكومات المحلية إلى وحدات مستقلة. - تحقيق درجة عالية من المركزية الوطنية في التنمية الاقتصادية.
المرحلة الثالثة: التحول الديمقراطي والتوجه إلى اللامركزية(١٩٨٧-١٩٩٤).	- إدخال تعديلات جديدة على الدستور ١٩٨٧. - وعود القادة السياسيين باستعادة الحكم الذاتي المحلي أثناء الحملات الانتخابية الرئاسية. - إعادة النظر في قانون الحكم الذاتي المحلي (١٩٩٠). - إعادة تنظيم المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيين داخل الحكومة المحلية.
المرحلة الرابعة: التطوير التدريجي للامركزية(١٩٩٥-٢٠٠٢).	- إعادة النظر في قانون الحكم الذاتي المحلي (١٩٩٤). - إجراء الانتخابات الشعبية للرؤساء التنفيذيين والمجالس المحلية.

ففي خلال فترة الحكم العسكري الأمريكي(أغسطس ١٩٤٥_ أغسطس ١٩٤٨)، بدأ الحكم الذاتي المحلي بوصفه دعامة مؤسسية من أجل الديمقراطية في ظل صدور قانون الحكم الذاتي المحلي في عام ١٩٤٩. ونص القانون على أن تتألف الحكومات المحلية من المجالس المحلية والهيئات التنفيذية، على أن ينتخب أعضاء المجلس بأسلوب الانتخاب المباشر في حين أن رئيس السلطة التنفيذية يعين من

قبل الحكومة المركزية. وأدت التطورات التي شهدتها كوريا الجنوبية إلى الشعور بتزايد الحاجة للإستقلال المحلي حتى تستطيع الدولة أن تفي باحتياجات المجتمع المحلي من سلع وخدمات وتحقيق التنمية. وكان على أنصار الحكم المحلي مواجهة تحديين أساسيين وهما[٢]:

- كيفية التعجيل من التحول من النظام المركزي إلي المزيد من الإستقلال المحلي.
- كيفية إستغلال هذا الإستقلال الاستغلال الأمثل، لتحقيق أعلى مستوى من الأداء وأفضل مستوى من التنمية.

وقد استمر العمل بالقانون الصادر في عام ١٩٤٩ مع إدخال العديد من التعديلات عليه على مدار تلك السنوات. وبناء على هذا القانون، تم تطبيق نظام الحكم المحلي في كوريا الجنوبية في عام ١٩٥٢، بعد ٤ سنوات من قيام جمهورية كوريا في أغسطس ١٩٤٨، إلا أنه لم يستمر سوى ٩ سنوات، حيث تحولت بعد ذلك للحكم السلطوي مع تولي Chung Rhee الحكم بانقلاب عسكري، فألغيت الانتخابات المحلية، وتم تأجيل العمل بالحكم المحلي.

ومع ذلك، تم في الفترة ١٩٥٦- ١٩٦٠ تغيير النظام الانتخابي، للسماح لانتخاب رئيس السلطة التنفيذية. وفي عام ١٩٦٠،تم تغييره مرة أخرى، وأعيد ليكون بالتعيين.

وفي عام ١٩٦١، قامت اللجنة العسكرية الثورية بقيادة " بارك تشونغ هه" بتعليق الحكم الذاتي المحلي، وهذا الإجراء المؤقت ينص على أن يقوم وزير الداخلية بدور المجالس المحلية العليا على مستوى الحكومات المحلية. وعلى الرؤساء التنفيذيين لكل من المستوى الأعلى والأدنى على مستوى الحكومات المحلية يتم تعيينهم من قبل الحكومات المركزية، أي من قبل رئيس الجمهورية.

وعلى الرغم من التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ الذي قضى بإعادة المجالس المحلية، إلا أن الحكومة لم يكن لديها أيه نية لبدء العملية الضرورية لإعادة المجالس. وتبعت هذه السياسة الجمهورية الرابعة (١٩٧٢-١٩٧٩) أيضاً. كما قامت

هذه المرة بجعل تعليق الحكم الذاتي رسمياً بتعديل الدستور في عام ١٩٧٢، بأن الحكم الذاتي المحلي ينبغي أن يتوقف حتى إعادة توحيد البلاد. ومع قيام الجمهورية الخامسة ١٩٧٩، أعيد تأسيس نظام الحكم المحلي مرة أخرى.

ومع نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، ازدادت المطالبة بالتحول الديمقراطي والانتخابات الحرة المباشرة. وكان إحياء نظام الحكم المحلي أحد ركائز هذا التحول الديمقراطي. وعلى الرغم من حديث الكثيرين من السياسيين عن أهمية الاستقلال المحلي تحت اسم الديمقراطية، إلا أن هذا لم يعكس نواياهم بشكل كبير، حيث كان الكثير منهم قلقا على ما يملك من سلطة في ظل هذا النظام الشديد المركزية. ولكن مع تزايد المطالبة الشعبية، لم يسع السياسيون سوى مساندة الاستقلال المحلي على الأقل قولاً.

وجاءت حكومة "فان تشون دو هوان" في ظل الجمهورية الخامسة (١٩٨٠-١٩٨٨) والتي اتخذت موقفاً مختلفاً قليلاً حيال الحكم الذاتي المحلي، وأكدت على أن إعادة المجالس المحلية ينبغي أن تتم خطوة خطوة. وبناء على درجة من الاكتفاء الذاتي المالي للحكومات المحلية من ناحية، مع وضع جدول زمني محدد ينص عليه القانون لإعادة المجالس المحلية من ناحية أخرى، ولكن حتى نهاية الجمهورية الخامسة لم يظهر هذا القانون للوجود.

وفي ظل الجمهورية السادسة في الفترة (١٩٨٨-١٩٩٢)، أجريت في مارس ١٩٩١ انتخابات على المستوى الأدنى لأعضاء المجالس المحلية. ولكن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية لكل مستويات الحكومات المحلية أجل مرة أخرى حتى عام ١٩٩٥ في إطار الخطاب لضمان تسوية أكثر استقراراً من الحكم الذاتي المحلي. وفي يونيو ١٩٩٥، أثناء حكم " وكيم يونغ سام" أجريت الانتخابات المحلية لكل من أعضاء المجلس والرؤساء التنفيذيين، حيث تم انتخاب ما مجموعه ٢٤٥ عضواً، وكانت هذه هي البداية الحقيقية للحكم الذاتي المحلي في كوريا[٣].

ويمكن القول إن كوريا الجنوبية منذ تحولها إلى اللامركزية في عام ١٩٨٧، اتجهت إلى القيام بالعديد من الإصلاحات، لتعزيز علاقات التعاون المتبادل بين الحكومة

المركزية والحكومات المحلية، وذلك من خلال تطبيق عدد من الاستراتيجيات اللامركزية مثل نقل السلطات. وقد أدى فتور العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية إلى فشل النظام المحلي وعدم قدرته على تقديم الخدمات العامة، واتساع الفجوة بين المركز والمحليات. ومما ساعد على ذلك أيضاً عدم وجود قيادات سياسية تدفع بالإصلاح اللامركزي، وذلك على عكس عملية الإصلاح التي تمت بعد عام ٢٠٠٢، والتي تتميز بوجود قيادات سياسية قوية ذات توجه إصلاحي والتي قامت بإدخال العديد من الإصلاحات على عمل الوكالات واللجان الحكومية.

ومن الجدير بالذكر أن الرئيس الكوري السادس عشر Moo-hyun Roh الذي انتخب في عام ٢٠٠٢، تميز بتنفيذ سياسات قوية تجاه اللامركزية. وأكدت حكومته أن السبب في ضعف السياسات الاقتصادية الكورية يرجع إلى عدم كفاءة توزيع الموارد بين المركز والمحليات. واقترح خمسة اتجاهات رئيسية للإصلاح أطلق عليها " خارطة الطريق" التي تضمنت الإصلاح الإداري، وتطبيق نظام الحكومة الإلكترونية، والإصلاح المالي والضريبي، وتطبيق اللامركزية. وبالنسبة لتطبيق اللامركزية، فقد وضع Roh مبادئ توجيهية تهدف إلى تكييف وهيكلة العلاقات بين المركز والمحليات. ومن أهم المبادئ التوجيهية التي اقترحها بناء الثقة بين الحكومة المحلية والمواطنين، وذلك من خلال تفويض الحكومة المركزية للحكومة المحلية السلطة الكافية فيما يتعلق بشئونها الداخلية.

واستهدفت خارطة الطريق إلى اللامركزية التي وضعها Roh ما يلي:

❖ إعادة التوزيع الوظيفي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (تعزيز البنية التحتية للحكومة المحلية، والتفويض الشامل من الحكومة المركزية للشؤون المحلية، واستقلال الحكومات المحلية فيما يتعلق بالشئون التعليمية، وإقامة نظام أمني (شرطة) مستقل للحكومات المحلية، وإلغاء الفروع المحلية للوزارات المركزية).

❖ الاستقلال المحلي في الشئون المالية وتحصيل الضرائب(الحد من اختلال التوازن المالي الإقليمي، وإعادة النظر في نظام الضرائب المحلية، وتعزيز الاستقلالية المالية المحلية، وتعزيز الشفافية في إدارة الشؤون المالية المحلية.

❖ تعزيز القدرات الإدارية المحلية (تعزيز الحكم الذاتي والإدارة المحلية، وتمكين البيروقراطيين المحليين).

❖ تفعيل المجالس المحلية التشريعية وإصلاح نظام الانتخابات المحلية.

❖ بناء حكومة محلية سريعة الاستجابة للمطالب(تأسيس نظام رقابي ديمقراطي، وإصلاح نظام التقييم للحكومات المحلية)..

❖ تفعيل المجتمع المدني (إيجاد أنظمة مختلفة لتفعيل المشاركة، وتعزيز البنية التحتية للأنشطة المدنية).

❖ ترسيخ علاقات التعاون بين المركز والحكومات المحلية، والتحكيم في المنازعات بين الحكومات المحلية.

ومن الجدير بالذكر أنه من خلال هذه المبادئ؛ قامت الوزارات المركزية بإعداد قائمة مفصلة بنوعية المهام التي يجب نقلها للحكومات المحلية لتطبيق اللامركزية. وقد شملت هذه المهام الوظائف التي تقوم بها الوزارات المركزية، وتحسين القدرات المالية والإدارية للمحليات، وتمكين المجالس المحلية، من خلال منحها السلطات الكافية لاتخاذ القرارات، وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في الشئون المحلية، وإنشاء شبكات تعاونية بين الحكومة المركزية والمحليات.

يصل عدد الوحدات المستقلة في كوريا الجنوبية إلى ٢٤٨ وحدة، تندرج فى مستويين: المستوى الأول، ويضم ١٦ إقليما، و٢٣٢ وحدة أساسية. ويوضح الشكل رقم (٥) مستويات الحكم المحلي، وهى كالآتي:

١- الأقاليم provinces:

تعتبر الأقاليم المستوى الأعلى للحكم المحلي، وهى وحدات إدارية وسيطة بين الحكومة المركزية ومستوى الحكم المحلي الأدنى، ويتكون كل إقليم من مدن

ومناطق حضرية وقرى والتي عادة ما تكون مناطق زراعة أو صيد. وتحتوي كوريا حاليا على ١٦ إقليماً(٧ حضرية، ٩أقاليم ريفية). والأقاليم الحضرية هي[٤]:

- مدينة "سول" العاصمة وهى أكبر مدن الدولة. ويؤكد القانون الخاص بها على تميز وضعها، وهيكلها التنظيمي وعملياتها الإدارية. وتعتبر سول الحكومة المحلية الوحيدة الواقعة تحت السلطة المباشرة لرئيس الوزراء.

- المدن الحضرية الكبرى Metropolitan Cities وعددها ٦ مدن، وعلى الرغم من عدم صدور تشريعات أو قوانين توضح الشروط اللازمة للتحول من وضع "المدينة " City لوضع "المدينة" الحضرية الكبرى Metropolitan، إلا أن المدينة يحق لها التقدم بطلب هذا الوضع تحت إشراف الحكومة المركزية ، عندما يقارب عدد سكانها المليون نسمة.

٢- البلديات:

تمثل البلديات المستوى الأدنى للحكم المحلي، وتشمل [٥]:

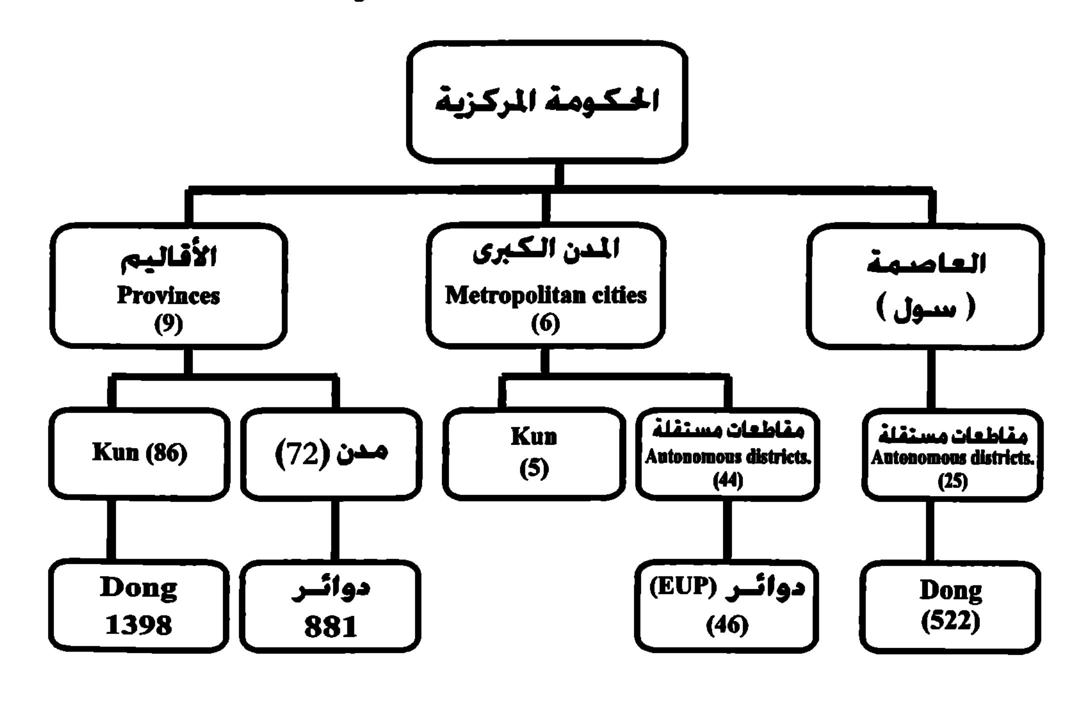
أ- المدن (City: Si):هي حكومات حضرية، وتعتبر وحدات أساسية في نظام الاستقلال المحلي. وتباشر الشئون الأساسية المتعلقة بمعيشة سكانها بشكل مباشر. وتتحول الدائرة الانتخابية (Township Eup) إلى مدينة، حين تصبح كبيرة بما يكفي للوفاء ببعض الشروط والمتطلبات التي تحددها وزارة الإدارة الحكومية والشئون الداخلية. ومن هذه الشروط ـعلى سبيل المثالـأن لا يقل عدد سكان المدينة عن ٥٠,٠٠٠ نسمه، كما تتطلب مقاييس معينه فيما يتعلق بالضرائب معدلات النمو. وبالإضافة إلى ذلك، لابد أن يكون أكثر من ٦٠٪ من سكان المدينة مقيمين على أرضها بالفعل، كما يعمل سكانها بالوظائف التجارية والصناعية، وفي الوقت الحالي، تحتوي كوريا الجنوبية على ٧٤ مدينة.

ب- المقاطعات (County: Gun): وحدات توجد في المناطق الريفية، ولم يكن لها دور ملحوظ في السابق، حيث كانت تستخدم كأداة للحكومة المركزية للتنظيم الإداري المحلي، إلا أنه بعد إعلان قانون الإجراءات المؤقتة للاستقلال المحلي في عام 1962، حلت القرى محل حكومات المستوى الأدنى للحكم المحلي والتي

كانت تدار من قبل بواسطة البلدات Township والمقاطعات الريفية، وتضم كوريا الجنوبية حالياً حوالي ٨٩ مقاطعة.

ج-المراكز المستقلة Autonomous Districts, jachi-Gu: تأخذ وضع المستويات الأدنى للحكم المحلي والكثير من خصائصها مثل المدينة والقرية، وقد كانت المدن الحضرية مقسمة إلى مراكز إدارية وكانت هذه الوحدات الإدارية (Gu) هي المسؤولة عن إدارة المقاطعات، وجاء ذلك في ظل الجهود المبذولة لتعزيز كفاءة الأنشطة الإدارية التي تمارسها المدن الكبرى Metropolitan Cities ثم تمت مراجعة قانون الإستقلال المحلي عام١٩٩٨، بحيث تم الإعتراف ببعض الحقوق الإستقلالية لتلك المراكز كما تم تغيير وصفها الرسمي، لتصبح حكومة محلية. وتعتمد هذه المراكز في تمويلها على العاصمه والمدن الحضرية الكبرى. وتحتوي كوريا حاليا على ٦٩ مركزا مستقلا Jachi Gu.

الشكل رقم(٥)
مستويات الحكم المحلي



وقد بدأ العمل بهذا التقسيم منذ عام ١٩٩٨، بعد تعديل قانون الاستقلال المحلي. فقبل هذا التاريخ، لم تكن المراكز المستقلة Autonomous Districts تعتبر وحدات محلية. وبينما تتحلى تلك الوحدات المستقلة بوضع قانوني، إلا أن بعض الوحدات الإدارية لاتتعدى كونها جزءاً من العملية التنفيذية، وليس لها أية سلطات داخل الحكومة المحلية.

وينظم القانون أي تعديل أو تقسيم أو إلغاء يتم في الحكومة المحلية، بينما ينظم القرار الرئاسي أي تعديل أو الغاء أو تقسيم في نطاق سلطات كل من القرى والمدن. ويتم تعديل نظام الوحدات الإدارية: من خلال: إلغاء أو إنشاء، وتقسيم أو إدماج أو تعديل الحدود المحلية.

المجالس المحلية

يشبه هيكل الحكم في الحكومات المحلية في كوريا الجنوبية نظام "العمدة القوى" Strong mayor في الولايات المتحدة الأمريكية. وفي هذا النظام، يتم انتخاب الرؤساء التنفيذيين لكل من المستويات العليا والدنيا، بالاقتراع العام المباشر لمدة ٤ سنوات يسمح بتجديدها ثلاث مرات فقط. وبالمثل، يتم إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في المستويات الدنيا، بالاقتراع العام لمدة ٤ سنوات، أما في حالة أعضاء المجالس المحلية في المستويات المحلية العليا، فيتم انتخاب ٩ منهم بنظام الاقتراع العام، بينما يتم اختيار العضو العاشر بنظام التمثيل النسبي الذي اعتمد قبل انتخابات ١٩٩٥.

وأجريت انتخابات المجالس المحلية في عام ١٩٩١، وتلاها بعد ٤ سنوات استقلال محلي، ثم صاحبته انتخابات محلية قوية [١].

وبينما تستطيع الأحزاب السياسية اختيار مرشحين، والقيام بحملات انتخابية للرؤساء التنفيذيين وأعضاء المجالس المحلية في المستويات العليا،إلا أنه لا يحق لها التدخل في انتخابات مجالس المستويات الدنيا.

ويستطيع المواطنون المشاركة في الحكم المحلي، من خلال وسائل مختلفة من أهمها: أولا:التماسات ومطالب المواطنين، حيث يستطيع أي عضو مجلس محلي

أن يقدم مثل هذه الالتماسات Citizen Petition كطريقه للمبادرة بسياسات معينة. وثانياً:التصويت، إذ ينص قانون الاستقلال المحلي على أن الرئيس التنفيذي للحكومة المحلية في أن يحيل بعض المسائل الخطيرة للتصويت على المواطنين، إلا أن هذا الأسلوب لم يتم العمل به حتى الآن، حيث إن القانون الذي ينظمه لم يصدر بعد. وثالثاً:طلبات السكان بالمحاسبة والتحقيق، حيث أصدرت بعض الحكومات المحلية مثل سول العاصمة الأنظمة والقواعد المحلية التي تسمح للمواطنين بالمراقبة ومراجعة الحسابات أو التحقيق في أداء الحكم المحلي، وغالبا ما تأتي هذه المطالب من جماعات الضغط وليس من أشخاص منفردين. ورابعاً:المشاركة في اللجان، حيث يتسنى لجماعات المصلحة العامة أو الخاصة المشاركة فيها، ويتم إنشاء بعض اللجان مثل لجنة التخطيط الحضري بأمر رسمي من الحكومة المركزية، بينما تنظم القواعد المحلية والإدارية إنشاء غالبية اللجان بصفة عامة. وخامساً: تنظم الحكومات المحلية جلسات للاستماع لآراء المواطنين، فيما يتعلق ببعض السياسات الهامة. وسادساً:قانون معلومات الحكومة المحلية الذي صدر في عام ١٩٩٣، من جانب عدد من الحكومات المحلية والذي ينص على ضرورة أن تمد الحكومة المحلية المواطنين بالمعلومات في الحدود المعقولة(٧).

الاختصاصات المحلية

يفترض- من حيث المبدأ - أن تباشر الحكومات المحلية جميع الأنشطة والاختصاصات، فيما عدا الاختصاصات ذات الطبيعة القومية بالأساس والتي تهتم بها الحكومة المركزية.

وفيما يتعلق بوظائف الحكومات المحلية في كوريا الجنوبية، نجد أن هناك العديد من الوظائف التي تسند للحكومة المحلية والتي تؤثر بدرجة كبيرة على مستوى معيشة الفرد وتنمية المجتمع. ومن أهم هذه الوظائف: متابعة الأمور الإدارية المتعلقة بالحدود المحلية والتنظيم الداخلي والمسائل المالية،وتعزيز الاقتصاد

المحلي،والتنمية الإقليمية، وحماية البيئة،و التعليم، الرياضة، الثقافة... الخ، ومكافحة الحرائق والأمن العام(٨)

وتتولى الحكومات المحلية الشئون المتعلقة بتحسين أحوال سكان الوحدة المحلية، ولابد للوحدة المحلية من تنظيم عدة مشروعات وبرامج مختلفة بأقل قدر من الاعتماد على الحكومة المحلية، من أجل الإرتقاء بأحوال سكانها وتحقيق الأهداف السابق ذكرها. ومن أمثلة هذه البرامج والمشروعات التي تقوم بها الوحدات المحلية: إدخال تسهيلات الرفاهية الاجتماعية، ومشاريع تنقية المياه، وبرامج دعم المشاريع التجارية المحلية، ومشروعات التنمية المحلية، وتركيب وصيانة شبكات المياه والصرف الصحي، وتنفيذ برامج تخطيط التنمية المحلية، وإنشاء الحضانات والمدارس الابتدائية والإعدادية والثانوية، ومكافحة الحرائق.

وإلى جانب ذلك، هناك الشئون المفوضة لمؤسسات الحكومات المحلية والتي لا تعتبر اختصاصا أساسياً لها. وتنقسم هذه الشئون إلى مجموعتين(٩):الشئون القومية المفوضة للحكومات المحلية، والشئون التي تفوضها الأقاليم للمدن. ومن أمثلة هذه المهام: التطعيم، ووحدات الحجر الصحي، وجمع الضرائب القومية، وجمع رسوم استغلال مياه النهر،وصيانة وإصلاح وإدارة شوارع المدينة، وجمع رسوم استغلال الشوارع، وإنشاء مراكز صحية عامة، وحماية السكان.

وعلى الجانب الآخر هناك المهام المفوضة للرؤساء التنفيذيين والتي عادة ما تكون متعلقة بالمصالح القومية لا المحلية، وعلى سبيل المثال:قيد السكان،وانتخابات رئيس وأعضاء البرلمان وإدارة الاستفتاءات، والبوليس، والضرائب القومية، وعمل الإحصاءات على السكان والصناعات، ومؤسسات الإقراض والإدخار القومية، والسياسات الاقتصادية ودعم التجارة والصناعة، والتنمية الزراعية، وإصدار التصريحات والترخيصات المختلفة.

وعادة، تتولى حكومات المستويات العليا المهام الواسعة النطاق، بينما تتولى حكومات المستويات الدنيا المهام المتعلقة مباشرة بتحسين أحوال ومعيشة السكان.

وتختص المجالس المحلية بما يلي[١٠]: سن القوانين المحلية، ومراقبة الإدارة المحلية، ومراجعة وإقرار الميزانية والحسابات الختامية، ودعوة المسئولين التنفيذيين والإداريين لاجتماعات مغلقة، وفرض رسوم الاستخدام، والضرائب المحلية، وشراء والتخلص من الممتلكات والأصول، وبناء وتشغيل المرافق العامة، وتلقي طلبات المواطنين.

ويختص الرؤساء التنفيذيون بما يلي: إعلان القوانين المحلية، وحق الفيتو، وعمل مشروعات الميزانية . واقتراح مشروعات القوانين، وحضور جلسات المجالس المحلية، ودعوة المجلس لاجتماعات خاصة، وتعيين الموظفين الإداريين في المجالس المحلية.

التمويل الذاتي المحلي

ينقسم نظام التمويل المحلي في كوريا الجنوبية إلى نوعين من الحسابات Accounts: الحساب العام General Account، والحساب الخاص Special Account. ويعتبر الحساب العام أكبر من الحساب الخاص من حيث حجم ميزانية كل منهما، ولقد تضاءل الحساب الخاص، في الفترة الأخيرة نسبة للحساب العام.

ومن أهم مصادر إيرادات الحساب العام: إيرادات الضرائب المحلية، والإيرادات غير الضريبية، والتحويلات المالية والقروض المحلية ،بينما أهم مصادر الحساب الخاص:إيرادات المشروعات التجارية المحلية والمشروعات غير التجارية، ويعتبر كل منهما جزءاً من الإيرادات غير الضريبية، هذا بالإضافة إلى القروض والإعانات.

وتأخذ القروض أحد شكلين[١١]: إما إصدار سندات محلية أو قروض مباشرة من أحد القطاعين العام أو الخاص.

ومما سبق، يتضح أن الضرائب تلعب دوراً مهما فيما يتعلق بتمويل الحكومات المحلية، ومن أبرز أنواع الضرائب المحلية المفروضة في كوريا الجنوبية [١٢]: ضريبة التعليم المحلي، وضريبة الملكية، وضريبة الأرض الزراعية، و ضريبة التنمية الإقليمية.

وإلى جانب ما سبق، هناك المنح المقدمة من مستوى الحكومة المحلية الوسطى والحكومة المركزية، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات فرعية هي: المنح المميزة، والإيرادات المشتركة،و المشاركة في الضرائب المحلية.

والمنح المميزة تكون للإنفاق على برامج محددة، وفي معظم الحالات، يطلب من الحكومة المحلية المساهمة مالياً في هذه البرامج للحصول على هذه المنح. أما منح الإيرادات المشتركة المقدمة من الحكومة المركزية، فيقصد منها إحداث التوازن المالي بين الحكومات المحلية.ووفقاً لصيغة ثابتة منصوص عليها في قانون تقاسم الإيرادات تحصل الحكومة المحلية ذات القدرات المحدودة مالياً على نصيب كبير بينما ذات القدرة المالية العالية تحصل على نصيب أقل أو حتى لا تحصل على شيء. وتعتبر أهداف وبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية والدفاع المدني والإدارة العامة أهم أوجه الإنفاق المحلي[١٣].

ويواجه نظام التمويل المحلي في كوريا الجنوبية بعض العقبات، من حيث عجز الحكومات المحلية عن توفير التمويل اللازم، للوفاء بالتزاماتها، بحيث تظل للحكومة المركزية اليد العليا، فيما يتعلق بالتمويل، مما يشكل عقبه من أهم عقبات الاستقلال المحلي في كوريا الجنوبية[١٤].

علاقات الوحدات المحلية

مازالت الحكومة المركزية في كوريا الجنوبية تمارس العديد من السلطات بقوة على الحكومات المحلية، حيث يجوز لها أن تمارس السلطة والسيطرة على أية وظيفة، إذا كانت قوانين أخرى تعرف هذه الوظائف بأنها من مهام الحكومة المركزية. ومن أهم السلطات التي تمارسها الحكومة المركزية مايلي[١٥]:

١.العمليات اليومية:

ينص قانون الاستقلال المحلي على حق الحكومة المركزية في التدخل في الأعمال اليومية للحكومات المحلية، بحيث تنص المادة ١٥٥ على أن للوزراء حق نصح وإرشاد وتوجيه الحكومة المحلية في أي أمور إدارية تتعلق بكل من الاختصاصات الاستقلالية والمفوضة. كما تنص المادة ١٥٨ على حق وزير الشئون الداخلية في

التحقيق في الاختصاصات المحلية، إذا ما شعر بأن الوحدات المحلية تخالف النظام والقانون. وتنص المادة ١٥٦ على أن حكومات المستويات العليا تقع تحت إشراف الحكومة المركزية، بينما تقع حكومات المستويات الأدنى تحت إشراف حكومات المستويات العليا.

٢. إلغاء أو تأجيل قرارات:

يحق للوزراء، إذا ما وجدوا أن قرارات الرؤساء التنفيذيين، فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة إليهم تخالف القوانين أو نظام الحكومة المركزية أو تؤثر سلبياً على المصلحة العامة أن يطلبوا من الرؤساء التنفيذيين تعديل قراراتهم، خلال فترة زمنية محددة. وإذا لم يستجب الرؤساء التنفيذيون لهذا الطلب، يحق للوزير إلغاء القرار أو تأجيل العمل به، ولا يحدث هذا في الإختصاصات المفوضة فحسب، وإنما يمتد للإختصاصات الإستقلالية كذلك، ولكن في هذه الحالة يجب أن يكون هناك انتهاك للقوانين والأوامر. وإذا لم يوافق الرئيس التنفيذي على التعديل، يحق له رفع دعوى قضائية في المحكمة العليا، خلال ١٥ يوما من التأجيل.

٣. إصدار أوامر قضائية:

يحق للوزراء، إذا ما وجدوا تقاعساً أو إهمالاً من حكومات المستوى الأعلى في تنفيذ المهام المفوضة إليهم أن يستصدروا أمراً قضائياً، لحث الحكومة المحلية على القيام بواجباتها. وبالمثل، يمكن للرئيس التنفيذي في المستويات العليا فعل الشيء ذاته مع المستويات الدنيا.

ويتم تنفيذ الأمر الصادر من الوزير أو المستوى الأعلى من الحكومة المحلية على نفقة الحكومة المحلية المقصرة.وإذا وجد الرئيس التنفيذي للحكومة المحلية أن الأمر القضائي غير مناسب،فإنه يمكن أن يتقدم بدعوى إلى المحكمة العليا في خلال ١٥ يوماً.

٤. حق الفيتو على قرارات المجالس المحلية:

يحق لوزير الشئون الداخلية أن يأمر الرئيس التنفيذي للمستوى الأعلى للحكومة المحلية أن يعترض بحق الفيتو على قرار المجلس المحلي، إذا ما وجد في هذا

القرار خرقاً لقوانين ولنظم الحكومة المركزية أو ضرراً بالصالح العام. ويعتبر الرئيس التنفيذي مجبراً على تنفيذ هذا الفيتو، وبالمثل، يستطيع الرئيس التنفيذي للمستويات العليا أن يقوم بالمثل مع المستويات الدنيا. ويستطيع المجلس المحلي أن يجتاز هذا الفيتو وبتصويت أغلبية الثلثين في حضور أكثر من نصف أعضاء المجلس . ولكن في هذه الحالة، يستطيع وزير الشئون الداخلية أن يأمر الرئيس التنفيذي برفع دعوى أمام المحكمة العليا في خلال ٢٠ يوماً من القرار، وإذا لم يقبل الرئيس التنفيذي بذلك، يرفع الوزير الدعوى بنفسه.

٥.الوساطة: Mediation

يستطيع وزير الشئون الداخلية أن يتوسط لتسوية الخلافات بين المجالس المحلية، حيث تنص المادة ١٤٠ من قانون الاستقلال المحلي على أن وزير الشئون الداخلية يستطيع أن يتوسط في الخلافات بين مجالس المستوى الأعلى، إلا أنه لابد أن يستشير لجنة وساطة خاصة بفض المنازعات بين المجالس المحلية، كما تعطى المادة نفس الحق لحكومات المستويات العليا، فيما يتعلق بالخلافات بين المستويات الدنيا.

٦.الرقابة المالية:

تتمتع الحكومة المركزية بأدوات سيطرة مالية. فهي أولاً: تمارس سيطرة قوية، من خلال امتلاكها سلطة توزيع المنح والضرائب المشتركة ، وثانيا: تستطيع الحكومة المركزية(ممثلة في وزارة الشئون الداخلية) تستطيع أن تستغل الإيرادات المشتركة لتدعيم قوتها المالية، فرغم أنه ليس لها حرية كبيرة في التصرف في هذه الإيرادات لأنها توزع بنسب ثابتة، فمازال هناك جزء من هذه الإيرادات يتم توفيره للإحتياجات الإدارية الخاصة، والتي يصعب التنبؤ بها مسبقاً، ومن ثم فإن الحكومة المركزية تستغل هذه النسبة لتدعيم سلطتها.

الخلاصة:

مما سبق، يتبين أن الحكومة المركزية الكورية لديها تحفظها الشديد وشعورها بالقلق من الحكم الذاتي المحلي. فعلى الرغم من أن التاريخ الكوري قد شهد

عملية شاملة متدرجة ناحية التوجه إلى اللامركزية أظهرت تقدماً في التنمية، والتحول الديمقراطي والإصلاح، كما أن حكومة روه قد تمكنت من تحقيق بعض الانجازات في إصلاح اللامركزية، خاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين المركز والمحليات، إلا أنه مازالت هناك العديد من العوائق منها: اعتماد الحكومات المحلية الكورية في تمويلها بالكامل على المنح التي تقدمها إليها الحكومة المركزية، ومحدودية سلطاتها في ما يتعلق باتخاذ القرارات ذات الشأن المحلي، إضافة إلى خضوعها للإشراف الكامل من جانب الوزارات المركزية، والخلل المتزايد في الشئون المالية والنفقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. كما أن وجود حكومة مركزية قوية قد أدى إلى عدم قدرة الحكومات المحلية على أن تمارس السلطة الموضوعية في الشئون المحلية ذات الصلة المباشرة بمواطنيها.

هوامش ومراجع الفصل الثاني

1.Country Report on Local Government system, Republic of Korea,p.3,www.unecap.org/huset/Lgstudy/new

وأنظر أيضا:

Chang Soo Choe, Key Factors to Successful Community Development:The Korean Experience, discussion paper, INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES, Novemeber,2000

2 .Peter Plastrik, Reinventing Local government in South Korea: The challenges of Autonomy and performance,www.kapa21.or.kr/down/2002.

3 .yooil Bae, State Restructuring And Pathways To Local democracy : idea And Politics of Decentralization in Japan And korea,op-it,p.46

4 ..County Report,op-cit,pp.4-6.

5 .Yooil Bae,op-it,p.99.

6 .Chang Soo Choe, Republic of Korea, www.apo-tobyo.org/icd/paperes/E-Pullication/ol .EFFDec For icd/3-07.pdf,pp.184-185.

7 .Yooil pae,op-cit,p.95.

8 .Ibid, p.107.

9 . Ibid, p.108.

10. County Reports on Local Government system: Republic of Korea, op-cit, p.11.

11 .ibid, pp.12-13.

12 .Ibid, p.14.

13 .Ibid, p.15.

14. .Ibid, p.15.

15 .Local Government in Asia and Pacific:
Republic of Korea/http://
www.unescap.org/huset/igstudy/countey/korea/htm@link.

الفصل الثالث
نظام الحكم المحلي في رومانيا

مقدمة:

شهدت مؤسسات الإدارة العامة في رومانيا في الفترة (١٩٩٢-١٩٩٦) محاولات لاستقرار ودمج واستمرارية العملية الديمقراطية. وعلى المستوى الواقعي، واجهت المؤسسات العامة والموظفون المدنيون صعوبات ومشاكل كثيرة. وفي نفس الوقت، كان الإصلاح الاقتصادي بطيئاً وكانت النتائج بعيدة عن الوفاء بتوقعات المواطنين. وقد تم تنفيذ إصلاح الإدارة العامة المحلية لسنة ١٩٩١جزئياً فقط. وفي عام ١٩٩٦، وافق البرلمان الروماني على تعديلات على القانونين الصادرين في عام ١٩٩١ عن الإدارة العامة المحلية والانتخابات المحلية. وقد تطورت التعديلات الإجرائية الإدارية ونصت على الشفافية والمساءلة.ص٣٥٥

ويتكون البرلمان في رومانيا من مجلسين: مجلس النواب، ويتكزن من ٣٤١ عضواً، ومجلس الشيوخ ويتكون من ١٤٢ عضواً.

وتعتمد الحكومات المحلية بالأساس على بنية الإدارة العامة، التي تعبر عن السياسات العامة والموارد البشرية والمالية. وغالباً ما تشمل المدن الصغيرة والكميونات على نفس المنظمات، حيث تتحول بعض الأقسام إلى مكاتب، في حين أن البعض الآخر يتم تنفيذه على مستوى المقاطعة.وعلى سبيل المثال، الأمور المتعلقة بإصدار تراخيص بناء أو تخطيط استخدام الأراضي [١].

نشأة وتطور نظام الحكم الذاتي المحلي.

ترجع نشأة نظام الحكم المحلي في رومانيا إلى ما بعد عام ١٨٣٠، حيث منحت المدن الاستقلال الذاتي. وشهدت الفترة(١٨٦٦_١٩٢٣)التطورات الأكثر أهمية في الحوكمة المحلية، حيث تم تطبيق مبادئ اللامركزية. والاستقلال المحلي، كما تم جعل

الأقاليم الرومانية أكثر تجانساً. وفي الفترة(١٩٢٩_١٩٤٤)، اتخذت إجراءات إدارية لخلق درجة أعلى من اللامركزية الإدارية ولإنشاء وحدات إقليمية.

وتحت تأثير الاتحاد السوفيتي في عام ١٩٤٤، كانت البيروقراطية صارمة وشديدة الهيراركية رأسياً وأفقياً. وفي عام ١٩٥٠، تم إنشاء المركز District ، والمنطقة Region كوحدات إدارية جديدة. وفي الفترة (١٩٥٠- ١٩٨٩)، خضعت النظم السياسية والإدارية، لرقابة الحزب الشيوعي. وفي عام ١٩٨٩، بدأت إعادة هيكلة الإدارة العامة، حيث حدث التحول من الهياكل الشيوعية إلى حكومة تنفيذية معينة تدريجياً. كما تم تعيين الهيئات الإقليمية للمقاطعات، والبلديات، والمدن، حتى تتم الانتخابات. ومع صدور قانون الإدارة العامة المحلية وقانون الانتخابات المحلية والمادتين ١١٩،١٢٠ من الدستور الجديد في عام ١٩٩١، تم إيجاد الإطار الضروري لبدء الإصلاح الإداري، مما أدى إلى نقل الكثير من السلطات من المركز إلى المستوى المحلي.

وقد بنيت كل من القواعد الدستورية وقانون الإدارة العامة المحلية على مبادئ الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي. كما أجريت أول انتخابات محلية في عام ١٩٩٢، ثم أعيدت في عام ١٩٩٦ [٢].

مستويات الحكم المحلي

تنقسم رومانيا إلى مستويين للحكم المحلي هما، المقاطعات، والمدن والبلديات. وتتكون المقاطعة من عاصمة، وعدة بلديات.

وهناك مدن محددة تصنف على أنها بلديات، بسبب الحجم، وعدد السكان، والأهمية التاريخية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وعلى العكس، فإن هناك مدناً وبلديات قد تنقسم إلى مراكز Districts ينتخب كل منها مجلساً وعمدة كوحدات شبه مستقلة. ووفقاً لعام ١٩٩٨، تنقسم رومانيا إلى ٤٢ مقاطعة، وتشمل بلدية بوخارست التي لها وضع المقاطعة،و٢٦٢ مدينة و٢٦٨٦ بلدية.ويحدد قانون الإدارة العامة المحلية حدود كل منها.

وتتضمن البلديات ١٣٠٠٠ قرية يصل عدد سكان كل منها إلى ٥٠٠٠ نسمة.وهناك ٨٠ مدينة من بين ال ٢٦٢ مدينة تعتبر بلديات، وعدد سكان كل منها أكثر من ١٨ ألف نسمة، وباقي المدن ١٨٢ مدينة هي مدن عدد سكانها كل منها يتراوح مابين ٥-٤٠ ألف نسمة .

ووفقاً للقانون، فإن البلديات والمدن والمقاطعات هي كيانات قانونية لديها ملكيات عامة وخاصة، والسلطة الكاملة والمسئولية في كل الأمور المرتبطة بإدارة المصالح العامة المحلية في نطاق حدودها. ولضمان استقلالها المحلي، فإن السلطات العامة للبلديات، والمدن، والمقاطعات لديها سلطات في مجال الإيرادات والنفقات ومخولة بتحصيل الضرائب.

وبلدية بوخارست (العاصمة) تختلف عن البلديات الأخرى، في أنها تتكون من مقاطعة وهيئات عامة محلية على مستوى المقاطعة، وكذلك أيضاً العمدة أو الحاكم Prefect. وتنتخب البلدية مجلساً عاماً وعمدة عام General يساعده ٤ نواب للعمدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كل بلدية من بلديات بوخارست الستة تنتخب مجلساً محلياً وعمدة ونائبين للعمدة. وهناك نزاعات حول توزيع المسئوليات والأعمال بين المجلس العام ومجالس المراكز.

ونظراً لوجود ووقوع مناطق لها نفس سمات ومشاكل التنمية، كانت هناك دعوة من أجل إيجاد أدوات جديدة لحل المشاكل، واستجابة لذلك ورغبة في الانسجام والتوافق مع هياكل الإتحاد الأوربي، فقد تم الانتقال إلى إعادة التنظيم وسياسات التنمية الإقليمية.

وفي عام ١٩٩٧، تم إنشاء ٨ أقاليم كبيرة، ووحدات إقليمية أساسية. وقد استخدم تشكيل المناطق كأداة تنمية وليس كهيكل إداري، حيث يهدف الهيكل المؤسسي إلى المساعدة في تحسين تنافسية المناطق. وقد أنشئت المناطق كوحدات وظيفية تحتوي على مقاطعات، ومع ذلك، مقسمة إلى مناطق فرعية، وفقاً للسمات الإنمائية المختلفة. وقد حدد قانون التنمية الإقليمية لسنة ١٩٩٨ الإطار المؤسسي، والمبادئ، والأغراض والأدوات المحددة للتنمية الإقليمية.

وعلى المستوى القومي، هناك المجلس القومي للتنمية الإقليمية برئاسة رئيس الوزراء. ويتم التنسيق والترويج لسياسات التنمية الإقليمية عن طريق الوكالة القومية للتنمية الإقليمية والتي يتم تمويلها، من خلال الصندوق القومي للتنمية الإقليمية. وعلى مستوى المناطق، هناك مجلس التنمية الإقليمية والذي يتكون من رؤساء مجالس المقاطعات وممثلين من مجالس المدن المحلية [٣].

المجالس المحلية

تمثل السلطة المحلية فى كل من المقاطعة والبلدية في المجلس المحلي (سلطة تداولية)، والسلطة التنفيذية التي يمثلها العمدة. وينتخب كل منهما، وفقاً لقانون الانتخابات المحلية لمدة أربع سنوات. وفي كل مدينة، يوجد عمدة واحد، ونائب واحد له. أما عواصم المقاطعات وأحياء بوخارست، فيوجد في كل منها نائبان للعمدة. أما بلدية بوخارست ككل، فيوجد بها العمدة العام، وأربع نواب للعمدة.

ويعتبر مجلس المقاطعة الهيئة التشريعية على مستوى المقاطعات، ويحدد الرئيس عدد أعضاء المجلس، وفقاً لعدد سكان المقاطعة، ويتراوح مابين ٣٧ و٤٥عضواً. ويتكون المجلس المحلي من مجموعة من الأعضاء المنتخبين، ويحدد الحاكم prefect عدد هؤلاء الأعضاء، وفقاً لعدد السكان، ويمكن أن يتراوح عددهم بين ١١-٣٥ عضواً، وهناك استثناء وحيد بالنسبة لمجلس بوخارست المحلي الذي يتكون من ٦٥ عضواً.

ووفقاً لقانون الإدارة العامة المحلية،إذا كانت القرية جزءاً من البلدية،فلا يمثلها أعضاء في المجلس المحلي للبلدية Commune ،ويمثلها مندوبون تنتخبهم جمعية القرية بحضور العمدة أو نائبه. ويلتزم المجلس بدعوة المندوبين لأية مناقشات تتعلق بشؤون القرية،ومع ذلك، فأصوات المندوبين عند اتخاذ القرارات استشارية فقط [٤].

ويتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية، من خلال قوائم المرشحين، ويتم انتخاب عمد القرى والمدن عن طريق التصويت الفردي، وذلك كل أربع سنوات.

ويجب أن يكون المرشح للمجالس المحلية أو العمدة مواطناً رومانياً عمره، ولا يقل عن ٢٣ سنة، ومن سكان القرية أو المدينة أو البلدية.

ويتم انتخاب أعضاء مجالس المقاطعات مباشرة لمدة ٤ سنوات. وفي انتخابات ١٩٩٦، تم انتخاب أعضاء مجالس المقاطعات مباشرة عن طريق السكان المقيمين، وليس عن طريق المجالس المحلية.وينتخب أعضاء المجلس الرئيس واثنين من النواب، بالأغلبية البسيطة.

وبعد الانتخابات العامة لسنة ١٩٩٦، تغيرت طبيعة مجالس المقاطعات والمجالس المحلية بخصوص عدد الأحزاب السياسية الممثلة، وعدد الأعضاء الممثلين لكل حزب. وكانت المرة الأولى التي انتخب فيها أعضاء مجالس المقاطعات مباشرة من خلال الناخبين، وليس عن طريق الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية للمقاطعة.

وكان من المفترض أن يعمل الهيكل السياسي الجديد لمجالس المقاطعات على زيادة فعالية وكفاءة صنع القرار، إضافة إلى تسهيل عملية وضع سياسات التنمية، بحيث تكون متماسكة، وتحسين الاتصالات بين المحافظة من جانب والمدن والبلديات من ناحية أخرى. ولكن الواقع عكس ذلك، لأنه غالباً ما تتميز المجالس المحلية، التي تمثل فيها أعداد كبيرة من الأحزاب السياسية، بغياب الفعالية وكثرة الاختلافات، مما يؤدي إلى إعاقة عملية صنع القرار.

وعلاوة على ذلك، فإن كل حزب سياسي ممثل في مجلس محلي ما يميل إلى دعم المجتمعات المحلية ورؤساء البلديات من نفس الإنتماء، وهذا هو السبب الرئيسي في معظم الصراعات المتعلقة بأنشطة المجالس.

ويقوم جميع سكان بوخارست بانتخاب المجلس العام (ما يعادل مجلس بلدية) ، والرئيس العام للبلدية والذي يعمل كرئيس للمجلس العام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كل مقاطعة من المقاطعات الست تنتخب مجلس المقاطعة والعمدة.وتخضع مجالس المقاطعات الست للمجلس العام، فيما يتعلق بقرارات الموارد المالية.

ويعقد المجلس المحلي اجتماعاته الدورية بانتظام كل شهر، كما يحدد العمدة. ويجوز له أن يعقد اجتماعات غير دورية، إذا دعت الضرورة لذلك، بناء على طلب من رئيس البلدية أو بناء على طلب ما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس. ويتم نشر جدول أعمال الاجتماع على المواطنين عن طريق الصحف المحلية أو أية وسائل أخرى. وتكون جلسات المجلس المحلي قانونية، إذا حضر جميع أعضاء المجلس. ويجب على أعضاء المجلس المحلي حضور جميع جلسات المجلس. وفي حالة التغيب لأكثر من مرتين عن الجلسات، تتم معاقبة العضو على ذلك، وفقاً للوائح المجلس. ويحل المجلس، إذا فشل في بلوغ النصاب القانوني للجلسات، بواقع ثلاث جلسات متتالية.ويبلغ المجلس الرئيس بقرار حله، ويتم تحديد موعد آخر لإجراء الانتخابات.

ويتخذ المجلس المحلي قراراته، وفقاً لقاعدة التصويت بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين في الجلسة، ويجوز أن ينص المجلس على غير ذلك.كما أن هناك بعض المسائل التي يتم التصويت فيها، وفقاً لقاعدة ثلثي الأصوات، في مسائل مثل الميزانية، وفرض الضرائب والرسوم، وإدارة المجالات العامة والتنمية المحلية والتعاون مع المجالس الأخرى.

كما أن هناك بعض المسائل التي يتم اتخاذ القرارات فيها، وفقاً للاقتراع السري، وغالباً ما تكون قضايا تتعلق بالأفراد، أو حسب سلطة المجلس التقديرية.

وتقدم مشروعات القرارات من قبل العمدة أو من قبل أعضاء المجلس، ويتم التوقيع على قرارات المجلس المحلي من قبل رئيس الجلسة، ويتم التوقيع عليها من قبل سكرتارية المجلس، وإبلاغها للعمدة. وتعتبر القرارات التي صدق عليها سارية المفعول من يوم الإعلان عنها، أما القرارات التي يتم اتخاذها بشأن فرد ما فتعتبر سارية المفعول من يوم إبلاغه بها.وفي الوحدات الإقليمية التي توجد فيها أقليات وطنية تمثل نسبة كبيرة من السكان، يتم إعلان القرارات بلغتهم.ومن أجل ضمان إجراءات انتخابات مستقلة ونزيهة، نص قانون الإدارة العامة المحلية على أنه لا يسمح قانونياً لأعضاء المجلس المحلي بالتعبير عن انتمائهم في الانتخابات.

ويجوز للحكام Prefects إيقاف أعمال المجلس في المجالات المتنازع عليها. كما يجوز له تعليق عضوية عضو ما، بناء على توصية من مكتب المدعي العام.

وينشئ مجلس المدينة لجاناً للإشراف على بعض المجالات، ويجوز لأعضاء المجلس المحلي تحديد أعضاء اللجان على النحو الذي ترغب فيه مشاركتهم. وعلى سبيل المثال، في بلدية بوخارست هناك حوالي ١,٩ مليون نسمة، وهناك عشر لجان تتكون كل منها من عدد من الأعضاء يتراوح بين ٦ - ٢٠ عضواً. ومن هذه اللجان: لجنة الشؤون الاقتصادية، ولجنة الموازنة، ولجنة الصحة العامة ونوعية الحياة، ولجنة حماية البيئة، ولجنة التخطيط العمراني ولجنة لتطوير الأراضي).وبالمقارنة بمجلس مدينة براسوف (٣٥٠,٠٠٠ نسمة) هناك ست لجان، كل منها يتكون من خمسة إلى سبعة أعضاء، وتنتخب كل لجنة رئيساً لها من الأعضاء، وتعين السكرتارية الخاصة باللجنة.

ومن صلاحيات اللجنة الدائمة داخل مجلس المقاطعة:

- وضع اللمسات الأخيرة على مسودات القرارات لمناقشتها وإقرارها من قبل المجلس.
- إعداد وثائق اجتماعات المجلس.
- تقديم مقترحات للرئيس مقاطعة بعقد جلسات إضافية.
- تقديم النظام الأساسي للمجلس للموافقة عليه.
- وضع التدابير اللازمة لتنفيذ قرارات المجلس، وتقديم تقارير دورية عن التقدم المحرز في أعمال المجلس.

وتتضمن كل مقاطعة أيضاً لجنة إدارية، مكونة من المحافظ كرئيس للجنة، ورئيس مجلس المقاطعة وعمدة عاصمة المقاطعة. وتلعب لجنة المقاطعة الإدارية دوراً في وضع برنامج سنوي حول المشاريع والأنشطة الرئيسية في المقاطعة، وإيصال هذه الخطط والبرامج إلى مراكز الخدمة العامة، وكذلك لجميع المسئولين عن سلطات الإدارة العامة في مجلس المقاطعة.وتجتمع اللجنة كل ثلاثة أشهر أو كلما دعت الضرورة، أو بناء على طلب من المحافظ أو رئيس مجلس المقاطعة. ويتم

عقد مناقشات بين العمد وغيرهم من الأشخاص الذين يعتبر وجودهم ضروريا حول اختصاصات المقاطعة.

ويمكن لأي مواطن حضور الاجتماعات، وإبداء رأيه، بعد الحصول على موافقة من المجلس. ويحق للمواطن عرض أية قضية على المجلس، بشرط تقديمها للجنة المجلس أولا. وعلى سبيل المثال، إذا وجد مواطن ما صعوبات في الحصول على رخصة بناء، ولم يتمكن من حل المشكلة مع لجنة التخطيط، فيمكن له عرض المشكلة على اللجنة المحلية لتخطيط المدن واستخدام الأراضي، ومن ثم تقرر اللجنة إذا ما كانت المشكلة تستدعي عرضها على المجلس في اجتماعاته أم سيتم التعامل معها من قبل موظفي الخدمة المدنية المسئولين عن تلك المنطقة. وتعتبر اجتماعات هذه اللجنة -على خلاف اجتماعات المجلس- غير مسموح للمواطنين بحضورها. ويمكن للمجالس المحلية أن تعقد جلسات استماع عامة بشأن مشاكل المواطنين. ويمكن أن تكون هذه الجلسات بمبادرة من أحد أعضاء المجلس أو بقرار من المجلس ككل.

وبعد عام ١٩٩٦، تم إجراء العديد من الإصلاحات الجذرية في حماية الأقليات القومية، حيث أصبح التحالف الديمقراطي للمجريين في رومانيا جزءاً من التحالف الحاكم. ومع ذلك، فمازال هناك الكثير الذي يمكن تحقيقه في مجال توفير الحماية الفعالة للأقليات القومية، وخاصة بالنسبة للفئات المحرومة تقليديا (مثل الغجر). فلقد تفجرت العديد من الصراعات العرقية في رومانيا منذ عام ١٩٩٠،على الرغم من المبادرات العديدة للمنظمات غير الحكومية لإنشاء مركز للوساطة في النزاعات العرقية، ولكنها لم تكن ناجحة.

ويعتبر رئيس مجلس المقاطعة بصفته رئيس الإدارة العامة للمقاطعة هو المسئول عن سير العمل في الإدارة. ويمثل المحافظة في علاقاتها مع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين من داخل البلاد وخارجها وكذلك أمام المحكمة. وتحدد اللوائح الداخلية للمجلس، وتنظم عدد الأصوات المطلوبة لتمرير قرارات المجلس، وفقا لأهمية المسألة.

ويتم انتخاب العمدة، وفقاً لنظام الأغلبية، من خلال التصويت الفردي والمباشر والعام والمتكافئ والحر. ويتم انتخاب عمد القرى والمدن في دوائرهم الانتخابية ومراكز وأقسام المدن. والمرشحون لمنصب العمدة قد يكونون مستقلين أو عن أحزاب سياسية أو تحالفات سياسية، وفقاً لقانون الأحزاب السياسية. والمرشح الذي يحصل على أغلبية الأصوات، يكون هو العمدة المنتخب. وفي حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية، يتم إجراء الانتخابات بين الإثنين الحاصلين على أكثر الأصوات بعد أسبوعين.وفي حالة حصول المرشحين على نفس العدد من الأصوات، فإنهم يتنافسون مرة أخرى بعد أسبوعين.

ونص قانون الإدارة العامة المحلية، على تنظيم الاستفتاءات العامة، والتي تعني بمعالجة القضايا التي تؤثر على المجتمع ككل. ومثال على ذلك، كان المواطنون قادرين على حضور الاجتماعات العادية والخاصة بمجالس المقاطعات والمدن، ولهم الحق في مخاطبة الاجتماعات، إذا سمح المجلس بذلك. وفوق ذلك، فإن العمد، ونوابهم وسكرتارية مجالس المدن ورؤساء مجالس المقاطعات ونوابهم، حددوا ساعات مفتوحة، لمقابلة المواطنين، وللنظر في مقترحاتهم ومطالبهم وشكواهم[٤].

الاختصاصات المحلية

تتكون الإدارة العامة في رومانيا من الإدارات المركزية والمحلية. وتراقب الإدارة المركزية الأنشطة المرتبطة بالمصلحة العامة، وتضم الحكومة، والوزارات، والهيئات المركزية التابعة للحكومة أو الوزارات، والهيئات المستقلة المركزية والهيئات الأخرى(الرئيس أو حاكم المقاطعة Prefect، وفروع الحكومة المركزية على مستوى المقاطعة). أما الإدارة المحلية، فتهتم بالأمور ذات الأهمية المحلية في

نطاق الوحدات الإقليمية الإدارية، وهي عبارة عن المجلس المحلي، والعمدة، ومجلس المقاطعة.

وتهدف الحكومات المحلية بالأساس إلى تقديم الخدمات العامة للمجتمع، مثل الخدمات الصناعية والتجارية، والصرف الصحي وإمدادات المياه، والطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز وتوزيع التدفئة المركزية، وشبكات الاتصالات والنقل المحلي، إضافة إلى الخدمات الإدارية الرئيسية العامة والتعليمية (المدارس والكليات والحضانة، ورياض الأطفال)، والأنشطة الثقافية والرياضية وصيانة الطرق.

وتعتبر الحكومة المحلية على مستوى المقاطعة مسئولة عن التنسيق بين البلدية ومجالس المدن في أداء تلك الخدمات العامة التي تهم كل المقاطعة. وتختص حكومة المقاطعة بأنشطة التنمية الاقتصادية وتحديد الاتجاه العام للتخطيط المكاني، والسياسات البيئية وإقرار الرسوم والضرائب.

وتقدم مجالس المقاطعات الخدمات العامة للمجتمعات الصغيرة داخل المقاطعة التي لا تمتلك مخصصات مالية للإدارة (مثل إصدار رخص البناء وتخطيط استخدام الأراضي). كما تقدم البنية التحتية للمقاطعة (مثل بناء الطرق وصيانتها) ويوضح الجدول رقم (٧) توزيع الاختصاصات بين المستويات الحكومية المختلفة .

الجدول رقم(٧) وظائف مستويات الحكم في رومانيا

المهمة	الحكومة المركزية	مجلس المقاطعة	مجلس البلدية
التعليم	تحديد الرواتب للمعلمين في المدارس وأساتذة الجامعات، وبناء المدارس والجامعات.	ـــــــ	صيانة المدارس.
النقل	ملكية وصيانة الطرق على الصعيدين الوطني والأوروبي.	ملكية وصيانة طرق المقاطعة.	ملكية وصيانة الطرق المحلية.
النقل العام	لم تتم خصخصة المطارات الدولية.	المطارات الداخلية.	إتاحة النقل للجمهور المحلي.
البنية التحتية	ـــــــ	ملكية وصيانة البنية التحتية للمقاطعة.	ملكية وصيانة البنية التحتية المحلية.
حماية الطفل	ـــــــ	حماية الطفل، والتخصص في الخدمات العامة للمقاطعة	حماية الطفل والتخصص في الخدمات العامة المحلية.
المساعدة الاجتماعية	تقديم مساعدات البطالة	تقديم مساعدات المقاطعة الاجتماعية	بناء دور للمسنين والمعوقين
الحماية المدنية	إطفاء الحرائق (منسقة من قبل	الحماية المدنية للمقاطعة.	الحماية المدنية للمحلية.

	وزارة وزيـــر الـــــدفـاع الوطـنـي)		
الإسـكـان	تم تأسيس وكـالـة وطنية للسكان،كمنظمة مركزية مستقلة تنسق أعمالها وزارة شؤون العمل والترتيبات الإقليمية.	التمويل، والصيانة والاستثمار.	التمويل، والصيانة والاستثمار.
الثقافة	ــــــــــــ	إنشاء المتاحف، ومكتبات المقاطعة، والمسارح.	إنشاء المتاحف، والمكتبات المحلية، والمسارح.
الخدمات الصحية	تقديم خدمات الطوارئ، والمستشفيات، منسقة من جانب مديريات المقاطعة للصحة العامة)	ــــــــــــ	ــــــــــــ
الصرف الصحي	ــــــــــــ	ــــــــــــ	تقديم خدمات الصرف الصحي.

وغالباً ما توجد شركات خاصة لتقديم الخدمات العامة على أساس تعاقدي.

وفي عام ١٩٩٤، تم وضع قوانين جديدة وفرت إمكانية إنشاء شركات مملوكة للدولة تابعة للمجالس المحلية. وعهد إلى هذه الشركات المتخصصة بأداء الخدمات الكبيرة. ويتم التعاقد مع هذه الشركات من قبل البلديات لتقديم هذه الخدمات، والتي يدفع ثمنها مباشرة المستهلكون (الأفراد أو الجمعيات). ولكن المجلس المحلي ما زال هو المساهم الرئيسي في شركات إمدادات المياه والتدفئة، وبالتالي هو المسئول عن الموافقة على ميزانيات هذه الشركات.ومع ذلك، فمازالت خدمات الكهرباء وتوزيع الغاز الطبيعي حكراً وطنياً.

وتتميز العلاقة بين المجالس المحلية ومقدمي الخدمات العامة وكذلك القطاع الخاص والشركات المملوكة للدولة بصفة عامة بأنها تعاقدية بطبيعتها. ومع ذلك، نجد أنه في مدن كثيرة، لا يوجد تنافس على تقديم الخدمات، و شركات تقديم الخدمات العامة مازالت تخضع للمجالس المحلية.

وقامت بعض الحكومات المحلية الرومانية، بخصخصة بعض الخدمات العامة، مثل جمع النفايات. كما تتم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يوجد في بوخارست شركة مشتركة لخدمات إدارة النفايات، (خمسين في المائة من الأسهم مملوكة من قبل البلدية) والباقي مملوك من قبل شركات القطاع الخاص).

وتقوم الشركات الاحتكارية الوطنية، بإدارة الخدمات الوطنية مثل الغاز والكهرباء، وتحتفظ الدولة بملكية هذه الشركات التي تعمل على الاحتكارات الوطنية والتي لا تزال موجودة. ومن حق أي مواطن أن يقدم شكوى ضد أحد مقدمي الخدمة، من خلال وكالة حماية المستهلك. وتستطيع الوكالة توقيع الغرامة على هذه الشركة، وتعليق أعمالها التجارية، وتحريك دعوى قضائية ضدها. وتختص مكاتب حماية المستهلك في المقاطعة، بإدارة سياسات حماية المستهلك، وتعمل هذه المكاتب على تنظيم حملات على الصعيد الوطني، لمراقبة المنتجات مثل، جودة الأغذية، وأسواق الخضر وشركات الوجبات السريعة.

وفي بعض الأحيان، يمكن لمكاتب المقاطعات تنظيم حملات، بناء على طلب من الشركات المحلية أو من المدن الخاصة. وتلعب مكاتب حماية المستهلك دوراً مهماً في التأثير المهم على التنمية الاقتصادية وحماية الصحة[٥].

اختصاصات وأدوار الأطراف المختلفة

نعرض هنا لأدوار واختصاصات الأطراف المختلفة، وذلك على الوجه الاتي[٦]:

١- الحكام:

يتمتع الحاكم- بصفته ممثلاً للحكومة- بمجموعة من الواجبات والحقوق منها:

- ضمان حماية المصالح الوطنية واحترام القانون والنظام.
- مراقبة شرعية الوثائق الإدارية الصادرة عن سلطة المقاطعات الإدارية العامة.
- سلطة تعيين وعزل رؤساء الفروع.
- تشكيل الهيئات القانونية، من أجل اتخاذ التدابير اللازمة، لمنع التعدي على القانون وحماية حقوق المواطنين.
- ضمان الوفاء بالالتزامات الدفاعية غير العسكرية.
- تقديم تقرير سنوي إلى الحكومة، عن الأوضاع الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإدارية للمقاطعة.
- تقديم حساب سنوي إلى مجلس المقاطعة يعكس فيه أنشطة وزارة اللامركزية، وغيرها من خدمات الحكومة المركزية في المقاطعات.
- ممارسة أية صلاحيات أخرى منصوص عليها في القانون، أو ما يوكل إليهم من مهام أخرى من قبل الحكومة.

٢-أدوار العمدة:

تشمل اختصاصات العمد ما يلي:

• ضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، والدستور والمراسيم من الرئيس الروماني، والقرارات الحكومية، والوثائق الصادرة عن الوزارات والمجالس الرسمية وغيرها من الإدارات المركزية.

• تنفيذ قرارات المجلس المحلي، وإبلاغ المحافظ بأية تجاوزات للسلطة إن وجدت.

• إجراء الاستفتاءات على الاقتراحات التي يقدمها المجلس المحلي، وتنظيم مثل هذه المشاورات بطلب من المجلس، واتخاذ التدابير اللازمة بشأن تنظيم الاجتماعات العامة.

• إحالة التقارير عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع المحلي أو المدينة إلى المجلس.

• صياغة مشروع الميزانية والحسابات الختامية وتقديمها للمجلس المحلي للموافقة عليها.

• متابعة أداء المكتب الرئيسي للاعتمادات المحاسبية.

• ضمان تنفيذ الالتزامات التي تقع على عاتق المجتمع المحلي أو المدينة.

• اتخاذ التدابير لمنع أو الحد من آثار الكوارث والأوبئة و الأخطار الأخرى التي تهدد الصحة والممتلكات ، بالتعاون مع الهيئات المتخصصة في الدولة.

• التنسيق والإشراف على أنشطة الأمن العام.

• الرقابة على النظافة والمرافق الصحية العامة وأماكن العمل والمنتجات الغذائية لبيعها للسكان.

• ضمان وضع الأنظمة الحضرية والمحلية، والخطط.

• صياغة مسودة مشروع قانون للموظفين المحليين وتقديمه للمجلس المحلي للموافقة عليه، وتحديد الهيكل التنظيمي، وعدد الموظفين، والرواتب؛ عند تعيين موظفي الخدمات العامة المحلية، باستثناء السكرتارية.

• الإشراف على المخزون وإدارة الأصول المملوكة للبلدية والمدينة.

•ممارسة أية صلاحيات أخرى تمنح له من قبل المجلس المحلي.

ولكي يتمكن العمدة من ممارسة مهامه، يجوز له تفويض بعض الصلاحيات لنوابه، والسكرتارية، والمكاتب الرسمية الأخرى، وفقاً لقانون المحافظة.

٣- سكرتارية المجلس المحلي:

تختص السكرتارية بما يلي:

•حضور اجتماعات المجلس.

•التنسيق والإشراف على أنشطة الدائرة القانونية.

•استعراض مشاريع قرارات المجلس من منظور قانوني.

•تلقي وتوزيع المراسلات، والإشراف على الأعمال الإدارية، وتنظيم اجتماعات المجلس المحلي.

•إعداد الوثائق التي قدمت للمناقشة في المجلس، وإبلاغ السلطات المعنية بقرارات وتعليمات رؤساء البلديات.

•إتاحة المعلومات للجمهور عن القرارات والمناقشات ذات الاهتمام العام.

ويعين الحاكم prefect سكرتارية المجلس المحلي. ويشترط في موظفي السكرتارية أن يكونوا حاصلين على البكالوريوس في القانون أو في الإدارة العامة، وكذلك بالنسبة لمدير قسم الإدارة العامة، الذي يجوز أن لا يكون منتمياً لأي حزب سياسي. ومن حق العمدة، أن يفوض بعض صلاحيات سكرتارية المجلس المحلي إلى رئيس قسم الإدارة العامة.

٤- المجلس المحلي للبلدية Commune أو المدينة:

يعتبر المجلس المحلي للبلدية Commune أو المدينة مسئولا عن جميع المسائل ذات الشأن المحلي، والتي لم يفوضها القانون للسلطات العامة الأخرى. ويختص بما يلي:

▪انتخاب نائب العمدة.

▪الموافقة على تمثيل المجلس، استناداً إلى المبادئ التوجيهية التي وضعتها الحكومة.

▪ الموافقة على الدراسات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

▪ الموافقة على صياغة وتنفيذ الميزانية المحلية، والتحويلات الإئتمانية، واستخدام الاحتياطيات في الميزانية والقروض والحسابات الختامية.

▪ فرض الضرائب والرسوم المحلية، وإقرار بعض الواجبات الخاصة والالتزامات لفترة محدودة، وفقاً للقانون.

▪ إدارة الشئون العامة والخاصة، وإدارة الشركات التابعة للبلدية أو المدينة، وإقامة المؤسسات والوكالات الاقتصادية للتنمية المحلية.

▪ البت في منح بعض امتيازات الخدمات العامة إلى بعض الشركات التجارية، ووضع اللوائح للشركات العامة والتجارية المدارة ذاتياً.

▪ تعيين وعزل المجالس الإدارية التابعة للشركات البلدية، وأعضاء المجلس لصالح الشركات ذات الفائدة المحلية والمنشأة من رأس مال الدولة.

▪ استعراض ومراجعة التقارير الفصلية من جانب ممثلي الدولة، وضمان سير العمل في إدارة الخدمات المجتمعية، والنقل المحلي، وشبكات البلدية والمؤسسات التعليمية والصحية.

▪ تنفيذ الأشغال العامة، وضمان تقديم الخدمات العامة في الوقت المناسب.

▪ إنشاء المرافق الترفيهية، وضمان توفير الفرص للأنشطة، والثقافية والفنية والرياضية وغيرها.

▪ الحفاظ على البيئة وحمايتها، والحفاظ على المعالم التاريخية والمعمارية، والمنتزهات الطبيعية.

▪ تنفيذ برامج الضمان الاجتماعي، وضمان حرية التجارة والمنافسة العادلة ، وتحفيز المبادرة الحرة، وتنظيم المعارض، والأسواق، والحدائق الترفيهية.

٥- مجلس المحافظة:

يختص بما يلي:

• تنسيق أنشطة المجالس المحلية، بغية تقديم الخدمات العامة لمصلحة المحافظة، وتنظيم وإدارة الخدمات العامة للمحافظة.

•تحليل المقترحات الاقتصادية ومقترحات حماية البيئة المقدمة من البلديات والمدن، واعتماد برامج للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمحافظة والإشراف على تنفيذها، واعتماد ميزانية المقاطعات والحسابات الختامية.

• وضع المبادئ التوجيهية للمدينة والمحافظة.

•إدارة المجالات العامة والخاصة للمقاطعة، وبناء وصيانة وتحديث الطرق.

•انتخاب رئيس ونائب رئيس، ووفد دائم من أعضاء مجلس المحافظة.

•اعتماد النظام الأساسي للمجلس، والموافقة على اللوائح التي تنظم عمل موظفي الخدمة العامة في المقاطعة، بما في ذلك عددهم والخطط التنظيمية، وتحديد الضرائب في المحافظة.

•إنشاء المؤسسات الاقتصادية التي تهم المحافظة، والبت في منح الامتيازات والتأجير لأداء الخدمات العامة في المقاطعة، وإنشاء المؤسسات الاجتماعية والثقافية والصحية وضمان أدائها لعملها.

• تسمية الشوارع والأسواق والأماكن الأخرى ذات الاهتمام المحلي، وممارسة أية سلطات أخرى ينص عليها القانون.

٦- رئيس مجلس المقاطعة:

يختص بما يلي:

•رئاسة جلسات مجلس المقاطعة، ودورات الوفد الدائم، وضمان تنفيذ قراراته.

•دعم أنشطة المؤسسات المدارة ذاتياً والشركات العامة لصالح المقاطعة.

•ممارسة الصلاحيات التي تقع على عاتق المقاطعة كشخص قانوني.

•وضع مشروع ميزانية المقاطعة والحساب الختامي ورفعها للمجلس للموافقة عليها.

•تعيين موظفي الإدارة العامة للمقاطعة.

•تقدم تقرير إلى المجلس سنويا حول النشاط والوضع الاجتماعي والاقتصادي للمقاطعة.

التمويل المحلي

يختص قانون التمويل المحلي، بالشئون المالية للمحليات، وقد تم إدخال تعديلات عليه، حيث زادت صلاحيات المحليات المالية، في إدارة المتخصصات المالية، وتخطيط النفقات، ووضع الميزانية. واستهدف الإصلاح المالي القضاء على تبعية الميزانيات المحلية لميزانية الدولة. وقبل عام ١٩٩٨،كان نظام تمويل المحليات، يقوم بالأساس على المدفوعات والموازنة العامة للدولة، مما خلق صعوبات أمام السلطة المحلية في إدارة ميزانياتها، بسبب التأخير في الموافقة على الموازنة العامة للدولة، وفي التحويل الفعلي للأموال إلى الميزانيات المحلية.

ومن أهم التعديلات الرئيسية في قانون التمويل المحلي:

- اختصاص السلطات المحلية بوضع، ومتابعة، وتحصيل الضرائب، والرسوم المحلية والمساهمات (وقد كان هذا الاختصاص يندرج من قبل تحت مهام وزارة المالية)
- استلام حصة من ضريبة الدخل، باعتبارها مصدرا لتمويل الميزانية المحلية (خمسة وثلاثين في المائة مخصصة للمجالس المحلية وخمسة عشر في المائة لمجلس المقاطعة).
- إدخال مفهوم "الاقتباسات الإضافية" لبعض عائدات الموازنة العامة للدولة.
- بناء الميزانية، وفقاً لتوقعات ثلاث سنوات مستقبلية.
- وضع اللوائح بشأن القروض والإئتمان المحلي.
- إعطاء السلطات المحلية سلطة المساهمة في شركات توفير الخدمات العامة.
- تحديد الإيرادات المحلية من الضرائب، وتوفير صناديق خاصة للميزانيات المحلية.
- تحقيق الاستقلال الوظيفي للمحليات، ومجالس المقاطعات والبلديات في المسائل المتعلقة بتعظيم الفائدة المحلية، دون تدخل من السلطات المركزية الأخرى.

ووفقاً لقانون تمويل المحليات، فإن الإيرادات المحلية تشتمل على الفئات التالية:الضرائب والرسوم وغيرها من الإيرادات الضريبية، وعائدات رأس المال، والإيرادات الخاصة، والمنح من الدولة، وعائدات الأسهم. وتعد الضرائب على المباني، والضرائب على النقل البري والسيارات من أهم مصادر الإيرادات المحلية.

وتمثل العائدات غير المالية نسبة كبيرة من الميزانيات المحلية، ولكنها تقتصر فقط على البلدان المتقدمة، والمناطق الحضرية، وتشمل:مدفوعات المؤسسات العامة التي تمول من الميزانية المحلية، ومجموعة من الإيرادات المتنوعة، (العقوبات، والاستقطاعات والتعويضات والإيجارات).

وهناك مجموعة من المؤشرات يمكن الاستدلال منها على مدى قوة الحكم الذاتي المحلي في رومانيا(١٧):

- إنشاء القواعد الضريبية: في الواقع، السلطات المحلية لا تملك القدرة على إنشاء فئات جديدة من الضرائب ، ولكنها قد تصدر بعض القرارات بشأن إعفاءات الدفع والتأجيل والتقسيط.
- تحديد معدلات الضرائب والرسوم المحلية، حيث منحت السلطات المحلية بعض الاختصاصات بشأن معدلات الضرائب: فهي قد تطبق حصصا إضافية لبعض الضرائب المحلية التي يمكن للدولة أن تعدلها في حالة التضخم.
- خلق مصادر جديدة للإيرادات، مثل أرصدة الميزانية التي يضعها مجلس المقاطعة، والسلطات المركزية، والقروض التي تخضع لاتفاقيات الإئتمان.

ويدخل إلى الميزانيات المحلية أشكال مختلفة من التحويلات،

منها: الضرائب المشتركة، ونقل الاستثمارات الممولة من القروض الخارجية بضمان من الدولة، وتوازن الأرصدة، (خصم من ضريبة الدخل).

ويجوز للسلطات المحلية الحصول على القروض الداخلية، دون ضمانات حكومية، شريطة إخطار وزارة المالية مسبقا. أما بالنسبة للقروض الخارجية المتعاقد عليها، فيجب الحصول على موافقة لجنة مكونة من ممثل للحكومة المركزية، والمصرف الوطني الروماني، وممثل آخر للحكومة المحلية. كما يتطلب قرار

الحصول على القروض موافقة أغلبية الثلثين من أعضاء المجالس المحلية. كما يجب أن يكون هناك غطاء مالي لسداد القرض.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومات المحلية تواجه العديد من الصعوبات في تنفيذ القوانين، فعلى سبيل المثال،في حين أن قانون المالية العامة يمكن الحكومات المحلية من فرض الضرائب والرسوم، إلا أنه من عليها في الواقع استرداد الديون المستحقة والضرائب المتأخرة على العديد من الشركات المملوكة للدولة، إضافة إلى الصعوبات التي واجهتها الحكومات المحلية في مراقبة ورصد تحصيل الضرائب، وغياب هيكل فعال للتغلب على الاختلافات والانقسامات بين الموظفين حول الميزانية وحدودها وما إلى ذلك، وعدم وجود لوائح بشأن المعايير المنهجية التي يجب أن تتبعها المحليات، وعدم وجود تشريعات مرافقة لمعالجة القروض المحلية، وغياب الشفافية والفعالية في عملية توزيع أسهم الدولة بين المحليات(٧).

علاقات الوحدات المحلية

يتم التنسيق بين الإدارات العامة المركزية والمحلية، من خلال الحاكم Prefect، وفقاً لقانون الإدارة العامة، أما التنسيق بين السياسات القومية والمحلية،فيتم من خلال اللجان الإدارية. وتتبع وزارة الإدارة العامة المحلية رئيس الوزراء مباشرة، وتضمن إنجاز المبادرات الحكومية الخاصة بالإدارة العامة المحلية.وهناك أقسام أو فروع للوزارات على مستوى المقاطعة.

والحاكم Prefect هو ممثل للحكومة المركزية في كل مقاطعة، ويساعده نائب (اثنان في بوخارست) . ويقوم بتنسيق الخدمات العامة التي تقدمها الوزارات مع هيئات حكومية أخرى في النطاق الإقليمي، كالتي تتعلق بالأمن العام، والزراعة، والصحة، والتعليم، والثقافة، والبيئة وخدمات الحماية الاجتماعية.وله بصفته ممثلا للحكومة المركزية، أن يتولى الإشراف على أنشطة العمدة ومجالس المقاطعات والبلديات، بمراجعة مدى قانونية قراراتهم.

وتوجد لجنة إدارية، تتبع مكتب الحاكم prefect في كل مقاطعة ، وتتكون من الحاكم الذي يعمل كرئيس للجنة، ورئيس مجلس المقاطعة(في بوخارست العمدة العام)، وعمدة المقاطعة، ومديري الفروع التي تعمل على مستوى المقاطعة. وتضع هذه اللجنة برنامجاً سنوياً للمشروعات الرئيسية الخاصة بأنشطة المقاطعات والتي تتصل بوكالات الحكومة المركزية في نطاق الوحدة المحلية وهيئات الإدارة العامة المحلية والمقاطعة. ويتولى مكتب الرئيس تنفيذ القرارات التي تتخذها اللجنة.

ونظراً للسلطات القليلة المخولة للهيئات المحلية والاستقلال المالي المحدود في الفترة (١٩٩٢- ١٩٩٦)، فقد أصبح الحكام Prefects الأشخاص الأكثر قوة في المقاطعات.

وتطلب مكاتب الوزارة وغيرها من الهيئات المركزية المشورة من الحكام Prefects، فيما يتعلق بأية توجيهات من المكاتب بتقديم الخدمات العامة.

وفي الفترة من ١٩٩٦-٢٠٠٠، أصبحت المقاطعات، تتمتع باستقلالية ومرونة أكبر في معالجة احتياجات الفرد والمجتمع، كمحاولة لتطوير ودعم الخدمات.

وقد عملت الوزارات المختلفة على دعم جهود المقاطعات، من خلال استحداث مجموعة جديدة من الإجراءات والتقنيات الإدارية الجديدة وتنفيذها.

وتلعب الحكومة الرومانية دور الوسيط في المنازعات التي تنشأ بين حكومة المقاطعات وبين الوزارات ، أو غيرها من السلطات الإدارية المركزية.

ومن حق الحاكم، أن يرفع دعوى ضد الأعمال غير المشروعة التي اعتمدتها السلطات المحلية عن طريق المحكمة الإدارية التي تتولى البت في المنازعات. ويطلب المحافظ من السلطات العامة (المحلية والمقاطعة) استعراض وتحليل الأعمال، من أجل القيام بأي تعديل أو إلغاء. ويتكون مكتب المحافظ من هيئة فنية، وهياكل، والتزامات أسست بقرارات حكومية. ويعمل المحافظ، ومعاون المحافظ، والهيئة الفنية في المحافظة.

وتستند علاقات التعاون بين السلطات المحلية في مختلف المستويات، وبين السلطات المركزية على مبدأ الاستقلال الذاتي المحلي، ولا تخضع السلطات المحلية للحكومة المركزية، ولا تخضع المجالس المحلية لمجالس المقاطعات التي تتبعه.

وتقوم الإدارة العامة المحلية بضمان تنفيذ الالتزامات الحكومية، مع ضمان احترام الحكومات المحلية. كما تقوم بالإشراف على مدى التزام العمدة بأداء المهام الموكلة إليه، وقد تقوم بإصدار مجموعة من التوصيات حول اتخاذ بعض التدابير تقوم بتوجيهها إلى الحكومة.

وتختص كل من الإدارة القانونية، والسكرتارية بالرقابة الداخلية على المسائل القانونية، كما تختص الإدارة القانونية بمكتب المحافظ بالرقابة الخارجية.ويعني ديوان المحاسبة بالرقابة المالية.

كما تربط علاقات تعاونية بين مجالس المقاطعات، والمجالس المحلية وغيرها من الهيئات التنفيذية والتي تشمل الموظفين من مكاتب المقاطعات والمدن، حيث يكمل كل منهما الآخر في توفير الخدمات للمواطنين. فنجد المقاطعات والمجالس المحلية تتعاون في برامج ومشاريع مشتركة، كبناء وترميم الطرق الرئيسية، وهناك العديد من الكيانات التي تعكس هذه العلاقة كاتحاد المدن الرومانية، ورابطة المدن الروماني [(٨)].

الخلاصة:

على الرغم من الإصلاحات الكبيرة التي تمت في نظام الحكم المحلي الروماني، إلا أنه مازال هناك العديد من التحديات التي تواجهه منها: افتقار المسئولين المنتخبين إلى المهارات الإدارية لا سيما المتعلقة بعملية صنع القرار والاتصال وإدارة الوقت وإدارة المعرفة، والدراية بشكل عام بالتشريعات، وافتقار المؤسسات العامة لوسائل الاتصال الرأسي والأفقي بينها، إضافة إلى عدم تحديد الأدوار داخل هذه المنظمات وافتقارها إلى الهياكل الإدارية، وندرة الموارد البشرية المالية والمادية، وعدم وضوح العلاقة بين المسئوليات وهذه الموارد، وغياب الشفافية والفاعلية.

ولمعالجة ذلك، لابد من تحسين الشفافية؛ وتشجيع الاتصال والتعاون بين قطاعات المجتمع (السلطات العامة، والقطاع الخاص والقطاع غير الربحي، والمجتمع المدني بصفة عامة). وكذلك لا بد من تطوير ودعم قدرات القطاع العام على الاستجابة لاحتياجات المجتمع، ودعم الموارد الفكرية في كل من القطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية وغير الحكومية في برامج التنمية المحلية.و تشجيع الشراكات بين شرائح المجتمع، ووضع برامج ملموسة لتنمية المجتمع المدني، وتحسين مشاركة المجتمعات المحلية في وضع ودعم وتنفيذ السياسات العامة.

هوامش ومراجع الفصل الثالث

1- Pena Coman and others, Local Government in Romania Local Government in Central and Eastern Europe, PP.355-356.
2- Ibid, P.356.
3- Representing the Local interests in Governmental Policy making. The Romanian experiment, Electronic Copy available at: ssrn.com/abstract=1372057.

4- Pena Coman and others, PP.362-375.
5- Ibid mP.365.
6- Ibid,PP.365-375.

٧- أنظر:

- Sorin Janita, Romanian Local Governments, The Unfinished Reform, Romanian Journal of Political Science, 2004,PP.24-36.
- Pena Coman PP.382-392.

8- Sorin Jamita, op-cil, PP.....

وأيضا :

- Functions For subordinated levels of central or Regional Governments, Electronic Copy available at: ssrn.com/abstract=1433740.
-Pena Coman, opcil, PP.358-360.


https://t.me/montlq

الباب الرابع
نظام الحكم المحلى فى مصر

الفصل الأول
المستويات المحلية
الفصل الثاني
المجالس المحلية الشعبية والتنفيذية
الفصل الثالث
الاختصاصات المحلية
الفصل الرابع
التمويل المحلى
الفصل الخامس
علاقات الوحدات المحلية
الفصل السادس
المشاكل والرؤية المستقبلية


https://t.me/montlq

الفصل الأول
المستويات المحلية

مقدمة:

لقد تأثر نظام الحكم المحلى المصري بالبيئة، خاصة الموقع الجغرافي والوضع السياسي. فنظرا لشدة الاعتماد على مياه نهر النيل في الري والشرب، فقد تطلب ذلك ضرورة وجود سلطة مركزية قوية تضبط النهر، وتتحكم في فيضانه السنوي وفي توزيع مياهه. كما ارتبط بذلك نظم سياسية تتسم في الغالب بالمركزية، وضعف النظام الحزبي، وسمو القيادة السياسية على المؤسسات أو محدودية دور البرلمان في صنع السياسات العامة، خاصة في المبادرة بمشروعات القوانين.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه على الرغم من أن النظام المحلى المصري يطلق عليه وفقاً للقانون "الإدارة المحلية "، إلا أننا قد فضلنا أن نطلق عليه "الحكم المحلى"، انسجاماً مع ما سبق أن أوضحناه في الفصل الأول من الباب الأول.

ويركز هذا الفصل على نشأة وتطور نظام الحكم المحلى في مصر، وعلى المستويات المحلية فيها.

نشأة وتطور نظام الحكم المحلى

تتباين الآراء بخصوص بداية الأخذ باللامركزية في مصر، فهناك من يري أن مصر قد عرفت اللامركزية في عهد الفراعنة، وهناك من يري أنها عرفتها منذ الحملة الفرنسية علي مصر، وهناك رأى ثالث يري أن مصر قد عرفت اللامركزية في ظل نشأة مجالس المديريات في عام ١٨٨٣.

وإذا كانت مصر قد عرفت منذ قديم الزمان شكلا من أشكال الإدارة المحلية، فإن الموضوعية تقتضي أن نقول إن هذا الشكل لم يرق إلى نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية بالمفهوم الحديث. فالمرحلة التي بدأت منذ توحيد مصر، وحتى أواخر القرن التاسع عشر قد اتسمت بالمركزية الشديدة، سواء في العهد الفرعوني أو الروماني أو في ظل الحكم العربي الإسلامي أو الحكم العثماني والمملوكي.

كما أن الدواوين التي أنشئت في مديريات مصر بعد الغزو الفرنسي سنة ١٧٩٨ كانت تشكل جميعها بالتعيين، فضلاً عن عدم الاعتراف لها بسلطة البت في أي أمر من الأمور، حيث كانت اختصاصاتها استشارية بحتة. أما سلطة الحكم في الأقاليم، فكانت تمارس فعلاً بواسطة قادة الجيش الفرنسي الذين تولوا حكم تلك الأقاليم في سنوات الحملة الفرنسية.

وبالنسبة لمجالس المديريات التي أنشئت في عام ١٨٨٣، فلم يكن معترفاً لها بالشخصية المعنوية في البداية، فضلاً عن أن اختصاصاتها كانت استشارية، ومن ثم كانت مجرد فروع للحكومة المركزية. وعلى الرغم من التطور الذي حدث لها في عام ١٩٠٩، وفي عام ١٩٢٣، من حيث الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، ومنحها سلطة البت النهائي في بعض الأمور، إلا أن تشكيل هذه المجالس كان يتألف من كبار الملاك العقاريين (المنتخبون)، وكبار الموظفين (المعينون). كما أنها لم تكن تتحرك في الواقع، إلا بوحي الحكومة وأصابعها وفي دائرة ضيقة من الاختصاصات التي نصت عليها القوانين. فلم يكن من أولويات الإنجليز تطبيق نظام الحكم المحلي، لأنهم كانوا يدركون أن تطبيق هذا النظام يعني أهلية البلاد لحكم نفسها بنفسها، فضلا عما فيه من إضعاف ليد الحكومة المركزية التي كانت حينذاك في قبضتهم. ولذلك، فقد ولدت مجالس المديريات ضعيفة، وبدأت عملها في جو غير ملائم [1].

وفيما يتعلق بالمجالس البلدية التي كان أهمها مجلس بلدي الإسكندرية(١٨٩٠)، فلقد كانت تتشكل من الأجانب(وهم كثرة) ومن العناصر الوطنية(وهم قلة)، حيث لم يزد عدد المصريين على ثلاثة أعضاء من بين ١٤ عضواً منتخباً. كما كان تشكيل المجالس المحلية ومجالس القرى بقرار من نظارة الداخلية في بعض المدن والقرى من ستة أعضاء(اثنان بالتعيين، و٤ بالانتخاب ومدتها سنتان) ولم تكن لها الشخصية المعنوية، بالإضافة إلى أن قراراتها كانت تحتاج إلى تصديق عليها من وزارة الداخلية.

وبمجئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، صدر أول قانون يتناول جميع الوحدات الإدارية (المديريات)، والبلديات، والمدن، والقري، ويطلق عليه اسم الإدارة المحلية، وهو القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.

الإطار الدستوري للحكم المحلي

لقد تناولت الدساتير المصرية اللامركزية، مع اختلاف التسمية (في ظل دستور ١٩٢٣ كان الاسم الشائع هو مجالس المديريات) وكذلك الاختلاف في عدد المواد التي تناولت فيها هذه الدساتير الإدارة المحلية. فدستور ١٩٢٣، تناول المديريات والبلديات ومجالسهما في مادتين (المادتان رقما ١٣٢، ١٣٣)، بينما تناول دستور ١٩٥٦ نظام الإدارة المحلية في ١٠ مواد (من المادة ١٥٧ إلي المادة ١٦٦)، أما دستور ١٩٦٤، فقد تناولها في مادتين هما المادة ١٥٠، والمادة ١٥١. وجاء دستور ١٩٧١ الدائم، متناولا نظام الإدارة المحلية في ٣ مواد هي المواد: ١٦١، ١٦٢، ١٦٣. ويمكن معرفة مدي التباين والتشابه بين هذه الدساتير في مجال الإدارة المحلية، من خلال ما يلي:

١- الوحدات المحلية

حصر دستور ١٩٢٣ وحدات الإدارة المحلية في المديريات، والمدن، والقري، حيث أعطاها الشخصية القانونية[٢]. ولكن دستور ١٩٥٦ لم يذكر وحدات الإدارة المحلية علي سبيل الحصر أو المثال، بل ذكر أن الجمهورية المصرية تنقسم إلي وحدات إدارية، تاركا للقانون أن يحددها، ومجيزا أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية القانونية[٣]. وقد حافظ دستور ١٩٦٤ علي هذا الوضع[٤].

وأعاد دستور ١٩٧١، الوضع إلي ما كان عليه في دستور ١٩٢٣، حيث ذكر المحافظات، والمدن والقري علي سبيل المثال من بين الوحدات الإدارية المستقلة التي تنقسم إليها جمهورية مصر العربية، وإن كان قد اختلف عنه في أنه أجاز إنشاء وحدات إدارية مستقلة أخرى بالقانون، إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك[٥].

٢- الجهة التي تمثل الوحدات المحلية:

اعتبر دستور ١٩٢٣ مجالس المديريات ممثلة للمديريات، والمجالس البلدية ممثلة للبلديات[٦]. أما دستور ١٩٥٦، فقد اعتبر المجالس التي يتم تشكيلها بالانتخاب هي التي تمثل الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية، مجيزا في الوقت ذاته أن يشترك في عضويتها أعضاء معينون، وفقا للقانون[٧].

وفي ظل دستور ١٩٦٤، لم تكن هناك إشارة واضحة للجهة التي تمثل الوحدات المحلية. أما بالنسبة لدستور ١٩٧١، فقد ذكر المجالس الشعبية المحلية، حيث ركزت المواد الثلاثة عليها.

٣- أساليب تشكيل المجالس المحلية:

وفقا لدستور ١٩٢٣، كان أسلوب تشكيل مجالس المديريات والمجالس البلدية يتم عن طريق الانتخاب، إلا أن الدستور في الوقت ذاته قد أجاز للقانون أن يبيح في الحالات الاستثنائية تعيين بعض الأشخاص[٨]. ولم يختلف دستور ١٩٥٦ عن ذلك، حيث نص علي إمكانية الجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة في عضوية المجالس المحلية، غير أنه جعل الأغلبية للعناصر المنتخبة[٩]. أما دستور ١٩٦٤، فلم يشر إلي أسلوب تشكيل المجالس المحلية. وجاء دستور ١٩٧١ أكثر تأكيدا علي أن يكون تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر ومشترطا أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي المحلى – علي الأقل- من العمال والفلاحين. كما أكد علي أن يكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بالانتخاب من بين الأعضاء[١٠].

٤- اختصاصات وحدات الإدارة المحلية:

تركت الدساتير الأربعة للقوانين سلطة تحديد اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية، مع بعض الاختلافات. فدستور ١٩٢٣ أكد اختصاص مجالس المديريات بكل ما يهم أهل المديرية، مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أموالها في الأحوال المبينة في القوانين، وعلي الوجه المقرر بها، وترك للقانون أن يحدد هذه الاختصاصات[١١]. وأكد علي هذا المعنى دستور ١٩٥٦ الذي نص علي أن تختص

المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها. ولكن الدستور لم يقف عند حد هذا التحديد العام لاختصاص المجالس المحلية، فنص تفصيليا علي أن لهذه المجالس أن تنشئ وتدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها، وذلك علي الوجه المبين في القانون. كما نص علي أن يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدة الإدارية وللأحوال التي تكون فيها قراراتها نهائية، وتلك التي يجب التصديق عليها من الوزير المختص(١٢).

كما ذهب دستور ١٩٦٤ نفس هذا الاتجاه، وإن كان قد أشار إلي دور الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية في تنفيذ الخطة العامة للدولة(١٣).

وأحال دستور ١٩٧١ للقانون أن يحدد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة علي أوجه النشاط المختلفة. كما نص علي أن يكفل القانون نقل السلطة تدريجيا إلي المجالس الشعبية المحلية ودعم اللامركزية(١٤).

ويلاحظ أن الدساتير المصرية، باستثناء دستور ١٩٧١ قد التزمت بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاص الوحدات الإدارية المحلية، إذ جعلت من اختصاصها كل ما هو ذو طابع محلي ويتصل بشئون أهل المدينة أو الجهة، بحيث لا يخرج من نطاق هذا الاختصاص المحلي إلا ما ورد ذكره صراحة في القوانين.

٥- الموارد المالية المحلية:

لم يشر دستور ١٩٢٣ إلي مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية، باستثناء أنه أكد علي ضرورة أن تراعي القوانين نشر ميزانياتها وحساباتها. أما دستور ١٩٥٦، فكان أكثر وضوحا في هذا الصدد، عندما أكد علي المصادر التي تدخل في موارد الوحدات الإدارية المحلية من ضرائب ورسوم ذات طابع محلي أصلية أو إضافية، وذلك كله في الحدود التي يقررها القانون. كما نص علي أن تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وإدارية ومالية، وفقا للقانون(١٥).

ولقد كان أهم ما يميز دستور ١٩٥٦ أنه ترك لميزانية الهيئات المحلية كل حصيلة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أم إضافية، بشرط ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية، خوفا من تقييد حرية المواطنين في ممارسة مهنهم وأعمالهم في مختلف أجزاء أقاليم الوطن. كما اتجه الرأي إلي أن يترك لها كذلك حصيلة ضريبة الأطيان، مع جواز تخصيص قدر منها للمجالس البلدية، وفقا للقانون. ولكن دستور ١٩٦٤ لم يشر إلي قضية التمويل المحلي.

أما دستور ١٩٧١، فقد أحال إلي القانون سلطة تحديد الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية(١٦).

٦-علاقات الوحدات الإدارية المحلية:

أحال دستور ١٩٢٣ إلي القانون سلطة تحديد علاقات مجالس المديريات والمجالس البلدية بجهات الحكومة. كما نص علي أن تتدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك(١٧). أما دستور ١٩٥٦، فكان أكثر تفصيلا في ذلك، حيث نص علي أن ينظم القانون تعاون الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية في الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة(١٨). كما نص علي أن ينظم القانون الرقابة علي أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية(١٩). كما أجاز حل المجالس الممثلة للوحدات الإدارية، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية، علي أن ينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل(٢٠).

أما دستور ١٩٦٤، فلم يشر إلي ذلك، وإن كان من المفهوم ضمنا في هذه الحالة أن يوضح القانون ذلك.

وأحال دستور ١٩٧١ إلي القانون سلطة تحديد علاقة المجالس الشعبية المحلية بكل من مجلس الشعب والحكومة ودورها في الرقابة علي أوجه النشاط المختلفة(٢١).

٧- نظام عمل المجالس المحلية:

أكد دستور ١٩٢٣ علي علنية جلسات مجالس المديريات والبلديات في الحدود المقررة بالقانون[٢٢]. وأكد دستور ١٩٥٦ علي نفس هذا المعنى، مجيزا في الوقت ذاته أن تكون الجلسة سرية في الحدود التي يقررها القانون[٢٣]. وعلي العكس مما سبق، تجاهل كل من دستوري ١٩٦٤، ١٩٧١، نظام عمل المجالس المحلية.

٨-علاقة المجالس المحلية بالترشيح لرئاسة الجمهورية:

انفرد دستور ١٩٧١ عن غيره من الدساتير، خاصة بعد التعديلات التى أدخلت عليه(المادة ٧٦) بإعطاء وضع خاص للمجالس الشعبية المحلية في ترشيح المستقلين لرئاسة الجمهورية. فالدستور يشترط لترشيح المستقلين لرئاسة الجمهورية أن يحصل الراغب في الترشيح على تزكية من ٢٥٠ عضوا(٦٥ عضوا من مجلس الشعب و٢٥ عضوا من أعضاء مجلس الشورى، و١٤٠ عضوا من أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في أربعة عشرة محافظة على الأقل، بمعدل عشرة أعضاء من كل محافظة).

ونخلص مما سبق إلي أن الدساتير المصرية الأربعة قد اهتمت بوحدات الإدارة المحلية، وركزت علي المجالس التي تمثل هذه الوحدات، تاركة التفاصيل للقوانين. وكان دستور ١٩٥٦ أكثر الدساتير الأربعة تفصيلا في مجال الإدارة المحلية. أما دستور ١٩٧١، فكان أكثرها وضوحا في أسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب.

ويلاحظ أيضا أن هناك تباينا بين الدساتير المصرية فيما يتعلق بالإدارة المحلية. فدستور ١٩٢٣، كان يتميز بميزتين أساسيتين هما: إفراد فصل مستقل لمجالس المديريات والمجالس البلدية(الفصل الخامس من الباب الثالث)، ومن ثم لم تكن مجالس المديريات ولا المجالس البلديات جزءا من السلطة التنفيذية مثلما حدث في الدساتير التالية علي دستور ١٩٢٣. والميزة الثانية تمثلت في إعتبار مجالس المديريات والمجالس البلدية ممثلة للوحدات الإدارية، وهذا ما جاء في دستور ١٩٥٦، ولكنه لم يكن واضحا في دستوري ١٩٦٤، ١٩٧١.

أما بالنسبة لدستور ١٩٥٦، فقد اتسم بما يلي: أنه تناول الإدارة المحلية في ١٠ مواد، كما أنه اعتبر المجالس التي يتم تشكيلها بالجمع بين الانتخاب والتعيين ممثلة للوحدات الإدارية. ولكن أهم ما يعيبه أنه اعتبر الإدارة المحلية فرعا للسلطة التنفيذية.

وبالنسبة للدستور ١٩٦٤، فلم يوضح بشكل صريح ومباشر الهيئات التي تمثل الوحدات الإدارية المحلية، وإن كانت لم تختلف في التطبيق عما كان موجودا في ظل دستور ١٩٥٦، حيث كانت هذه الهيئات هي المجالس المحلية.

وفيما يتعلق بدستور ١٩٧١، فقد ركز علي المجالس الشعبية المحلية وضرورة نقل السلطة إليها تدريجيا وتشكيلها بالانتخاب المباشر إلا أنه لم يذكر صراحة أن هذه المجالس هي الممثلة للوحدات الإدارية المحلية، الأمر الذي أعطي فرصة للقوانين أن تنشئ المجالس التنفيذية وتعطيها إختصاصات ربما تكون أكثر من تلك التي تعطيها للمجالس الشعبية المحلية، فضلا عن أن كلمة تدريجيا التي وردت في الدستور مرتين (مرة فيما يتعلق بأسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية، ومرة بالنسبة لنقل الاختصاصات) قد أعطت الفرصة للسلطة التشريعية لتغيير هذا الأسلوب والتراخي في توسيع سلطات المجالس الشعبية المحلية. كما أن الإدارة المحلية جاءت كفرع من فروع السلطة التنفيذية.

المستويات المحلية

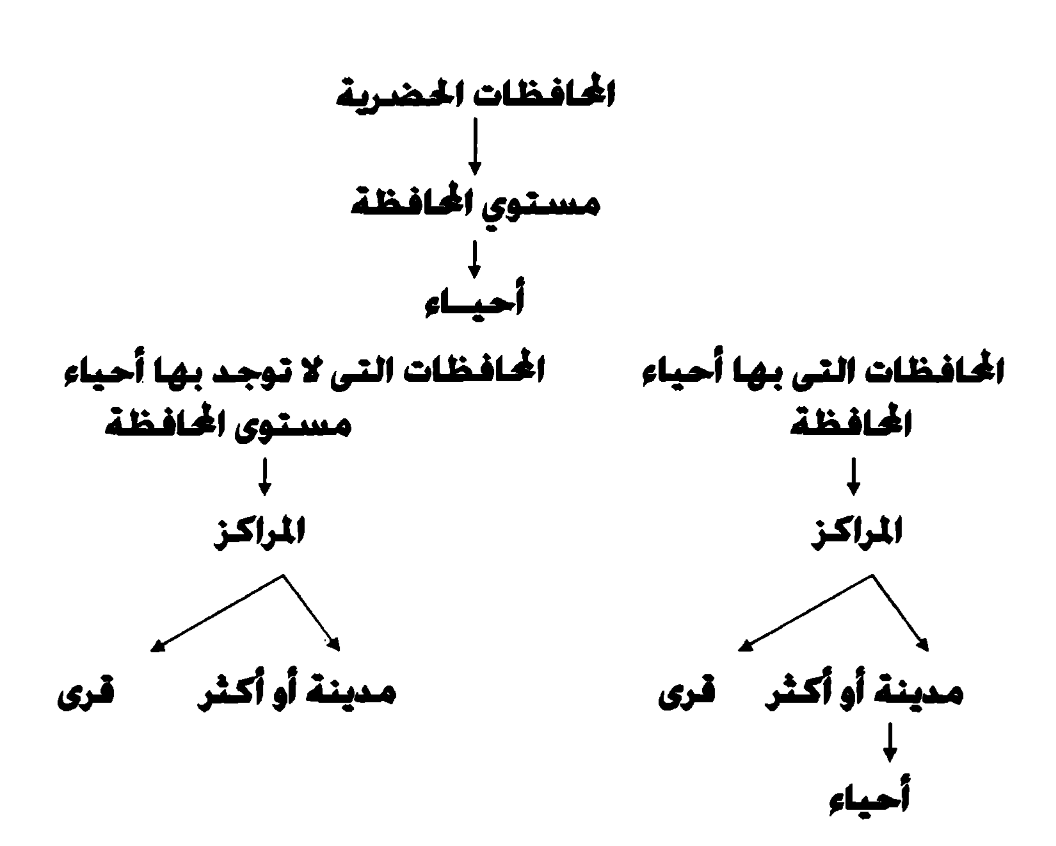
تتكون جمهورية مصر العربية من ٢٨ محافظة ومدينة واحدة ذات طبيعة خاصة (مدينة الأقصر). ويتراوح عدد المستويات المحلية في مصر بين مستويين وأربع مستويات،وذلك باختلاف طبيعة المحافظات. ففي المحافظات الحضرية مثل محافظات القاهرة، والسويس، وبور سعيد، هناك مستويان هما:المحافظة والأحياء. وفي بعض المحافظات الريفية التي توجد بها أحياء(مثل الغربية والدقهلية)، هناك أربع مستويات هي: المحافظة، والمراكز والمدن والقرى والأحياء. أما في باقي المحافظات التي لا توجد بها أحياء مثل محافظة الوادي الجديد والبحر الأحمر

وأسوان، فإن هناك ثلاث مستويات هي:المحافظة والمراكز ، والمدن والقرى (الشكل رقم ٦).

ويتم الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية في مصر،من خلال الدستور والقانون،حيث نص الدستور على المحافظات، والمدن والقرى، مجيزا في نفس الوقت إنشاء وحدات محلية أخرى بالقانون، حسب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولذلك، تم في عام ١٩٧٥، استحداث مستويين محليين هما: المركز والحي. وفي عام ١٩٨٩، أضيفت المدن ذات الطبيعة الخاصة (مثل مدينة الأقصر)، كوحدات محلية في مستوى المحافظة.

وبصفة عامة، تنقسم المحافظة إلى مراكز أو أحياء (في حالة المحافظات ذات المدينة الواحدة أو الحضرية).كما ينقسم المركز إلى مدينة (عاصمة المركز) أو أكثر وعدة قرى. أما المدينة، فقد تنقسم إلى أحياء. وتنقسم القرية إلى قرية أم (مقر الوحدة المحلية بالقرية) وعدة قرى تابعة (أنظر الجدول رقم ٨.

الشكل رقم (٦)
المستويات المحلية في مصر



ويتم إنشاء وتحديد نطاق وإلغاء المحافظات والمدن ذات الطبيعة الخاصة، بقرار من رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الوزراء، وبناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية. أما المراكز والمدن، والأحياء، فيتم إنشاؤها وتحديد نطاقها، وإلغاؤها، بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة.

جدول رقم (٨) أعداد الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية حتى 1 يونية ٢٠٠٩*

م	المحافظة	المراكز	المدن	الأحياء	الوحدات المحلية للقرى	القرى التوابع	قرى لاتدخل فى نطاق وحدات محلية قروية	اجمالى عدد القرى	كفور ونجوع وعزب
1	القاهرة	0	0	28	0	0	0	0	0
2	الجيزة	0	2	8	0	0	0	0	0
3	6أكتوبر	7	8	0	39	128	0	167	0
4	حلوان	2	6	3	11	42	0	53	0
5	القليوبية	7	10	2	49	148	0	197	900
6	الاسكندرية	1	1	7	3	2	5	10	157
7	البحيرة	15	15	0	84	406	5	495	5737
8	مطروح	8	8	0	56	1	39	96	241
9	المنوفية	9	10	2	70	245	0	315	901
10	الغربية	8	8	4	53	264	1	318	1249
11	كفر الشيخ	10	11	0	59	151	0	210	1559
12	دمياط	4	10	0	47	33	5	85	489
13	الدقهلية	16	18	2	114	366	4	484	2029
14	شمال سيناء	6	6	0	82	0	0	82	459

15	جنوب سيناء	5	8	0	14	0	0	14	83
16	بورسعيد	0	0	7	0	0	0	0	0
17	الاسماعيلية	5	7	3	25	6	0	31	592
18	السويس	0	0	5	0	0	0	0	0
19	الشرقية	13	15	2	96	404	0	500	2859
20	بنى سويف	7	7	0	39	180	3	222	690
21	المنيا	9	9	0	61	299	0	360	1429
22	الفيوم	6	6	0	61	101	0	162	1428
23	اسيوط	11	11	2	55	180	0	235	1083
24	الوادى الجديد	4	4	0	35	58	0	93	149
25	سوهاج	11	11	3	51	213	6	270	1788
26	قنا	11	11	0	51	134	0	185	1633
27	أسوان	5	10	0	34	76	0	110	462
28	البحر الاحمر	0	6	2	12	0	2	14	22
29	مدينة الاقصر	3	4	0	19	0	0	19	182
الاجمالى		183	221	79	1199	3452	70	4721	26611

*المصدر:موقع وزارة التنمية المحلية/http//www.mold.gov.eg.

ويشترط لصدور قرار من المحافظ بإنشاء القرى، أن يتم ذلك، بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلى للمركز وموافقة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة[٢٤].

ولكل وحدة محلية من الوحدات المشار إليها ميزانية مستقلة، إلا أن إعدادها واعتمادها قد اختلف من فترة لأخرى، ففي الفترة (١٩٦٠ – ١٩٧٥) كان المجلس المحلى هو الذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة. كما كان يتم اعتماد مشروع موازنة كل من المدينة والقرية من المجلس المحلى للمحافظة. أما مشروع موازنة المجلس المحلى للمحافظة، فقد كان يتم اعتماده من رئيس الجمهورية،حتى عام ١٩٧١. ومنذ عام ١٩٧٥، أصبح إعداد مشروعات الموزانات المحلية يتم عن طريق المجالس التنفيذية، ثم التصديق عليها من المجالس الشعبية المحلية، ثم يتم بعد ذلك إلحاقها بمشروع قانون الموازنة العامة للدولة، لاعتمادها من مجلس الشعب. ولذلك، فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى خزينة الدولة، بعكس الموازنات المستقلة التي تعد، وفقاً للقواعد التي تتفق وطبيعة نشاط الوحدة المحلية، ويعود فائضها إليها. يضاف إلى ذلك صعوبة نقل اعتمادات بند إلى بند أخر، إلا بعد موافقة وزير الدولة للتنمية الإقتصادية[٢٥].

وبالنسبة لمن يمثل الوحدة المحلية أمام المحاكم والغير، فإن رئيس المجلس الشعبي المحلى يمثل المجلس الشعبي المحلى، كما يمثل رئيس المجلس التنفيذي الوحدة المحلية.

أما بالنسبة لاستقلال الوحدة المحلية بشؤون موظفيها، فليست هناك قوانين أو لوائح خاصة تحكم شؤون العاملين في الوحدات المحلية، حيث يطبق قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على جميع العاملين بالحكومة في كل المستويات والوزارات، والأجهزة الحكومية ، والوحدات المحلية. وعلى الرغم من أن جميع قوانين الإدارة المحلية قد نصت على نقل الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين في الوحدات المحلية إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات، إلا أن هناك العديد من الوزارات التي مازال العاملون فيها يتبعون وزاراتهم[٢٦].

الأقاليم الاقتصادية

إلى جانب الوحدات المحلية المعترف لها بالشخصية المعنوية، فإن هناك الأقاليم الاقتصادية التي يضم كل منها محافظة أو أكثر. وهذه الأقاليم الاقتصادية لا تمثل وحدات محلية، حيث لم يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية. وتنقسم مصر إلى (٧) أقاليم اقتصادية لكل منها عاصمة، وهيئة ولجنة للتخطيط الإقليمي[٢٧].

١- الأقاليم :

هذه الأقاليم هي:

أ-إقليم القاهرة الكبرى (عاصمته القاهرة)، ويضم محافظات: القاهرة، والجيزة، والقليوبية، و٦ أكتوبر وحلوان.

ب-إقليم الإسكندرية (عاصمته الإسكندرية)، ويضم محافظات: الإسكندرية، ومطروح، والبحيرة.

ج- إقليم شمال الصعيد(عاصمته المنيا)، ويضم محافظات: بنى سويف، والفيوم، والمنيا ، وجزء من شمال البحر الأحمر.

د- إقليم أسيوط(عاصمته أسيوط)، ويضم محافظتي،أسيوط،والوادي الجديد.

هـ- إقليم جنوب الصعيد (عاصمته أسوان)، ويضم محافظات: أسوان،وسوهاج، وقنا،والجزء الجنوبي من البحر الأحمر.

و- إقليم قناة السويس (عاصمته الإسماعيلية)، ويضم محافظات: الإسماعيلية، وبور سعيد،والسويس، وسيناء الشمالية، وسيناء الجنوبية، والشرقية، والجزء الشمالي من البحر الأحمر.

ز- إقليم الدلتا (عاصمته طنطا)، ويضم محافظات: الدقهلية، والمنوفية، والغربية، ودمياط، وكفر الشيخ.

٢- لجنة التخطيط الإقليمي:

لكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي، تشكل على النحو التالي:

أ- محافظ الإقليم وله الرئاسة،ويكون بالتناوب سنوياً بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم.

ب- محافظي المحافظات المكونة للإقليم.

ج- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.

د - رئيس هيئة التخطيط الإقليمي(أمينا عاماً للجنة).

هـ- ممثلي الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص.

وتختص لجنة التخطيط الإقليمي بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي، والنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة، وفقا للظروف التي تواجه تنفيذها. ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

٣- هيئة التخطيط الإقليمي:

لكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير الدولة للتنمية الاقتصادية، ويصدر بتنظيمها، وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير الدولة للتنمية الإقتصادية، بالاتفاق مع محافظ الإقليم.

وتختص الهيئة بإعداد البحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات موارد الأقاليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم.

ولكن أهم ما يلاحظ على هيئات التخطيط الإقليمي،عدم وجود شخصية أو كيان محدد لها فالأمر متروك لاعتبارات شخصية أكثر منها اعتبارات مؤسسية تنظيمية، وبالتالي فليس للهيئة علاقات واضحة بينها وبين المؤسسات التنظيمية الأخرى على مستوى المحافظات والإقليم.

هوامش ومراجع الفصل الأول

١- د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، دراسة مقارنة، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٤٥، ص٢.

٢- م ١٣٢ من دستور ١٩٢٣.

٣- م ١٥٧ من دستور ١٩٥٦.

٤- م ١٥٠ من دستور ١٩٦٤.

٥- م ١٦١ من دستور ١٩٧١.

٦- المادة ١٣٢ من دستور ١٩٢٣.

٧- م ١٥٧ من دستور ١٩٥٦.

٨- م١٣٣ من دستور ١٩٢٣.

٩- المادة ١٥٨ من دستور ١٩٥٦.

١٠- م ١٦٢ من دستور ١٩٧١.

١١- م ١٣٣ من دستور ١٩٢٣.

١٢- م ١٥٩، م ١٦٤ من دستور ١٩٥٦.

١٣- م ١٥١ من دستور ١٩٦٤.

١٤- م ١٦٣ من دستور ١٩٧١.

١٥- المادتان ١٦١ ، ١٦٢، من دستور ١٩٥٦.

١٦- م ١٦٣ من دستور ١٩٧١.

١٧- م ١٣٣ من دستور ١٩٢٣.

١٨- م ١٦٣ من دستور ١٩٥٦.

١٩- م ١٦٥ من دستور ١٩٥٦.

٢٠- م ١٦٦ من دستور ١٩٥٦.

٢١- م ١٦٣ من دستور ١٩٧١.

٢٢- م ١٣٣ من دستور ١٩٢٣.

٢٣- م ١٦٠ من دستور ١٩٥٦.

٢٤- المادة ١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٢٥- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلى والاتجاهات المعاصرة، مرجع سابق.

٢٦- المرجع السابق.

٢٧- المواد أرقام ٧، ٨، ٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

الفصل الثاني
المجالس المحلية : الشعبية والتنفيذية

مقدمة:

شهدت مصر منذ ما قبل دستور ١٩٢٣ وحتى الآن نمطين من أنماط المجالس المحلية هما: نمط المجلس الواحد، ونمط المجلسين. ففي عام ١٨٨٣، صدر أول قانون بإنشاء مجالس المديريات. وتمت إعادة التقسيم الاداري إلي ٧ مديريات بالوجه البحري، و٧ مديريات أخرى بالوجه القبلي، بالإضافة إلي ٤ محافظات هي: القاهرة، والإسكندرية، ودمياط، والقنال، واعتبرت الصحراوات المصرية (الشرقية والغربية) مناطق عسكرية. وظل هذا البناء القانوني قائما علي هذا الأساس حتى سنة ١٩٠٩، حيث صدر في ١٣ سبتمبر القانون رقم ٢٢ الذي اعترف بالشخصية القانونية لمجالس المديريات وأعطاها بعض الاختصاصات، خاصة في مجال التعليم.

وكان مجلس المديرية يتشكل من: مدير المديرية أو وكيله وستة أعضاء يعينون بحكم وظائفهم ويمثلون وزارات: المالية، والزراعة، والصحة العمومية، والمعارف، والأشغال والمواصلات. ولم يكن لهؤلاء الأعضاء رأي معدود في المداولات، إلا في المسائل المتعلقة بالوزارات التي يمثلونها. وإلي جانب ذلك، كان يجوز لكل من الوزارات غير الستة الممثلة علي النحو السابق أن تعين مندوبا أو أكثر عند النظر في أمر يتعلق بها، ويشتركون في المداولات، دون أن يكون لهم صوت معدود. كما كان هناك الأعضاء المنتخبون الذين كانوا يمثلون الأغلبية العددية [1].

وجاء دستور سنة ١٩٢٣، ليعطى الشخصية المعنوية للمديريات، والمدن، والقرى، وليؤكد على ضرورة اختيار أعضاء مجالس المديريات ومجالس البلديات (للمدن والقرى) بطريق الانتخاب، إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض الأعضاء. كما نص الدستور على اختصاصات هذه المجالس، وعلى نشر ميزانياتها وحساباتها، وعلنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون، وتحديد مجال تدخل الحكومة المركزية [2].

وفي ظل دستوري ١٩٥٦، ١٩٦٤ في الفترة (١٩٦٠-١٩٧٥)، كان تشكيل المجالس المحلية يتم عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين، وذلك على الوجه الآتي[٣]:

❖ الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم الذين يمثلون الوزارات والمصالح المختلفة مثل مديريات التربية والتعليم، والنقل والمواصلات، والصحة والشؤون الاجتماعية والعمل.......الخ.

❖ الأعضاء الذين يختارهم وزير الإدارة المحلية من بين الأعضاء العاملين بالإتحاد الإشتراكي العربي، بالإتفاق مع الاتحاد الاشتراكي، وبناء على اقتراح المحافظ.

❖ الأعضاء المنتخبون وهم من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى للاتحاد الاشتراكي.

ومنذ عام ١٩٧١، على مستوى المحافظة وعام ١٩٧٥ في باقي المستويات المحلية، أصبح هناك مجلسان هما :المجلس الشعبي المحلى، والمجلس التنفيذي. وبذلك أصبح في كل وحدة محلية مجلس شعبي محلى يضم الممثلين لأبناء الوحدة، ومجلس تنفيذي يضم القيادات التنفيذية فيها.

المجالس الشعبية المحلية

يوجد في كل وحدة من الوحدات المحلية (المحافظة، والمدينة، والمركز والحي، والقرية) مجلس شعبي محلى يتم تشكيله بالانتخاب المباشر من المواطنين المحليين.

١ - تشكيل المجالس الشعبية المحلية:

يتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية، بالانتخاب المباشر من المواطنين. ويشترط فيمن يرشح عضوا بالمجالس الشعبية المحلية أن يكون:متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية، وبالغا من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب، ومقيدا في جدول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها، ومجيدا القراءة والكتابة. كما يجب أن يكون قد أدي الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها، طبقا للقانون[٤].

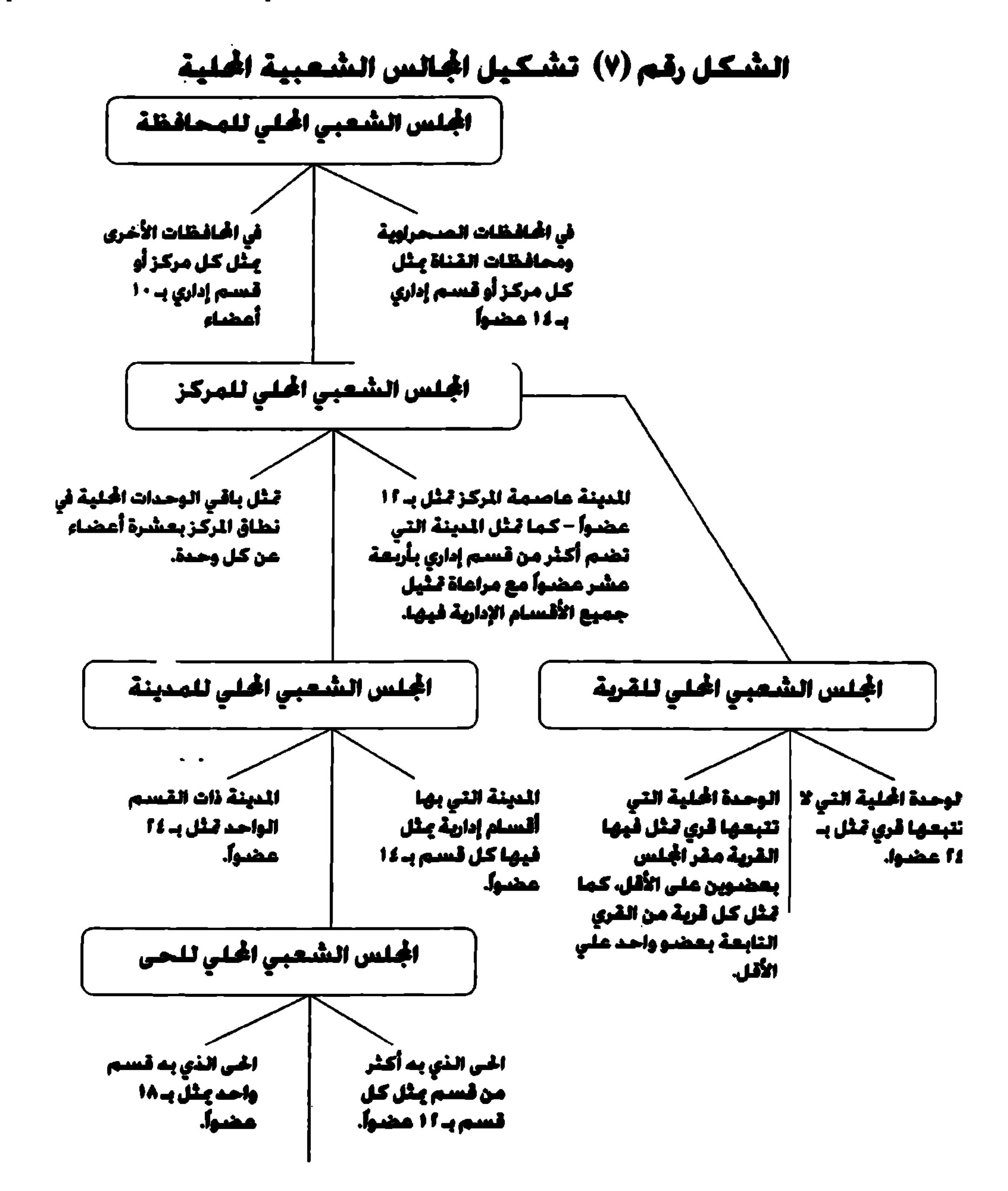
وهناك فئات لا يجوز لها الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، إلا إذا قدمت استقالاتها من وظائفها. وهذه الفئات هي: أفراد القوات المسلحة، والشرطة، وأعضاء الهيئات القضائية، والعمد، والمشايخ، ورؤساء الوحدات المحلية، ومديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات[٥].

ويختلف حجم المجلس، باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه، حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء يزداد في حالة المحافظات الصحراوية (مطروح، والوادي الجديد والبحر الأحمر وشمال سيناء، وجنوب سيناء)، ومحافظات القناة (بور سعيد، والسويس والإسماعيلية)، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٧).

وقد اشترط القانون أن يكون نصف عدد الأعضاء في كل مجلس شعبي محلى على الأقل من العمال والفلاحين.كما اشترط أن لا يزيد عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلى للقرية على ٢٤ عضواً، إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية[١].

وينتخب المجلس الشعبي المحلى للمحافظة في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي الذي يبدأ في سبتمبر ولمدة هذا الدور رئيسا له ووكيلين من بين الأعضاء، على أن يكون أحد الوكيلين على الأقل من العمال والفلاحين. ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين بالتناوب بينهما، وتكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، إذا غاب الرئيس والوكيلان. وإذا خلا مكان أحدهم، انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته[٧].

الشكل رقم (٧) تشكيل المجالس الشعبية المحلية



كما ينتخب المجلس الشعبي المحلى لكل مستوى من المستويات المحلية الأخرى رئيساً ووكيلاً له من بين أعضائه، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، وذلك في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ، ولمدة هذا الدور.

ويحل الوكيل محل الرئيس في حالة غيابه. وإذا غاب الاثنان،تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً. وإذا خلا مكان أحدهم، انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.

ورئيس المجلس الشعبي المحلى هو الذي يمثله أمام القضاء وفي مواجهة الغير ويحافظ على نظامه ،وهو الذي يفتتح الجلسات،ويرأسها،ويعلن انتهاءها، ويضبط ويدير المناقشات، ويأذن في الكلام ويحدد موضوع البحث. ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع، ويستوضح ما يراه غامضا،ويطرح كل ما يؤخذ الرأي عليه، وهو الذي يعلن ما يتخذه المجلس من قرارات وتوصيات .ومدة المجالس الشعبية المحلية هي ٤ سنوات[٨].

٢ – نظام عمل المجالس الشعبية المحلية :

يوجد بكل مجلس شعبي محلى لجنة دائمة إلى جانب مجموعة من اللجان النوعية التي يختص كل منها بموضوعات محددة. ويتم تشكيل هذه اللجان في بداية كل دور انعقاد عادى.

وتتكون اللجنة الدائمة من رئيس المجلس، وعضوية الوكيلين، ورؤساء اللجان النوعية.

وتختص اللجنة الدائمة بإعداد جدول أعمال المجلس، ودراسة وإبداء الرأي في أمور السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامي، والأسئلة، وطلبات الإحاطة، وطلبات المناقشة المقدمة من الأعضاء وجميع الأمور المتعلقة بالعضوية، وإعداد التقارير بشأنها، وإعداد وصياغة القرارات والتوصيات التي تصدر عن المجلس، وتنسيق العمل بين المجلس والمجالس الشعبية الأخرى في نطاق المحافظة، وما يتعلق باتخاذ الإجراءات الجنائية والإدارية والتأديبية

لأي عضو من أعضاء المجلس، وإعداد تقارير بشأنها، والمسائل التي يحيلها إليها المجلس. كما تتولى اللجنة الدائمة مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلى فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك في المسائل الضرورية والعاجلة، على أن تعرض قراراتها على المجلس في أول اجتماع تال لصدورها، ليقرر ما يراه بشأنها(٩).

وإلى جانب اللجنة الدائمة، هناك لجنة القيم التي تشكل في بداية كل دور انعقاد عادى في كل مجلس شعبي محلى محافظة برئاسة رئيس المجلس، وعضوية الوكيلين، وخمسة أعضاء يختارهم المجلس، بالإضافة إلى أربعة رؤساء لجان.

وتختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجالس الشعبية المحلية في المحافظة من مخالفات تشكل خروجا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ السياسية أو الاقتصادية للمجتمع ، وذلك كله ، طبقا لأحكام الدستور أو القانون أو اللائحة(١٠).

وبالنسبة للجان النوعية، فإنها تتمثل فيما يلي: لجنة الخطة والموازنة والشئون الاقتصادية، ولجنة التنمية الصناعية والقوى العاملة، ولجنة الشؤون الاجتماعية والصحية، ولجنة التنمية الزراعية والري، ولجنة التعليم والثقافة، ولجنة الأمن، ولجنة التموين والتجارة الداخلية، ولجنة الإسكان والتعمير والمرافق العامة والنقل والمواصلات.

وللمجلس الشعبي المحلى أن يعدل في اختصاصات اللجان أو أن يستغنى عن بعضها أو يدمج عمل لجنتين في لجنة واحدة أو أن ينشئ لجانا أخرى تتولى بعض اختصاصات اللجان السابقة. وتقوم كل لجنة في بداية دور الانعقاد العادي بانتخاب رئيس، ووكيل، وأمين سر لها.

ومدة دور انعقاد المجالس الشعبية المحلية عشرة أشهر ـ على الأقل ـ تبدأ من سبتمبر وتنتهي في يونية. ويجتمع المجلس في المقر المخصص له اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه، وفي الموعد الذي يحدده. ويجوز دعوة المجلس

الشعبي المحلى لاجتماع غير عادى في حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل، بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. وفي حالة عدم تكامل العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس للمحافظة، يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام على الأقل، وسبعة أيام على الأكثر. وينبه رئيس المجلس على الأعضاء المتخلفين بحضور الاجتماع. فإذا كان عدد الحاضرين في الاجتماع الجديد أقل من العدد القانوني، أخطر رئيس المجلس الشعبي المحلى للمحافظة أو المحافظ وزير الإدارة المحلية بتقرير عن ذلك،لعرض الأمر على مجلس الوزراء، لاتخاذ إجراء في ذلك. ويخطر المجلس الشعبي المحلى للمحافظة، بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى[١١].

المجالس التنفيذية

كما سبقت الإشارة، فإنه إلى جانب المجلس الشعبي المحلى، لكل وحدة محلية مجلسا تنفيذيا يتولى تنفيذ السياسات والقرارات المحلية.

١-تشكيل المجلس التنفيذي:

يتكون المجلس التنفيذي من الأشخاص الذين يتولون قيادات إدارات الإنتاج أو الخدمات في نطاق الوحدة المحلية، أو بعبارة أخرى هم رؤساء الوحدات المحلية(المحافظ ورؤساء المراكز والمدن، والأحياء والقرى)، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية والذين يشكلون معاً المجلس التنفيذي لهذه الوحدة، كما هو واضح من الشكل رقم (٨).

الشكل رقم(٨)
تشكيل المجالس التنفيذية للوحدات المحلية

المجلس التنفيذي للمحافظة
المحافظ (رئيساً)
نواب المحافظ - رؤساء المراكز والمدن والأحياء
رؤساء المصالح الحكومية والأجهزة والهيئات العامة
في نطاق المحافظة والسكرتير العام (أميناً للمجلس)

المجلس التنفيذي للمركز
رئيس المركز (رئيساً)
مديرو إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز - رؤساء المدن
والقرى - سكرتير المجلس (أمين المجلس)

المجلس التنفيذي للمدينة
رئيس المدينة رئيساً
مديرو إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة
رؤساء الهيئات العامة - سكرتير
المجلس(أمين المجلس)

المجلس التنفيذي للقرية
رئيس القرية رئيساً
مديرو الإدارات الخدمية: الداخلية -
التعليم - الشؤون الاجتماعية -
الصحة - الزراعة - الإسكان - بنك
القرية - سكرتير المجلس (أمين
المجلس)

المجلس التنفيذي للحى
رئيس الحي رئيساً
مديرو إدارات الخدمات والإنتاج بالحي
- رؤساء الهيئات العامة - سكرتير
المجلس (أمين المجلس)

ويتكون المجلس التنفيذي للمحافظة من المحافظ (رئيسا) وعضوية كل من رؤساء المراكز والمدن والأحياء، ومديري المديريات الإنتاجية والخدمية في المحافظة، ورؤساء الهيئات العامة العاملة في المحافظة، وسكرتير عام المحافظة(أمينا عاما للمجلس).

ويختلف تكوين المجلس التنفيذي للمدينة ذات الطبيعة الخاصة عن تشكيل المجالس التنفيذية في المستويات الأخرى، حيث يتكون من رئيس المدينة (رئيساً) وعضوية كل من: مدير أمن الأقصر (نائبا للرئيس)، ورئيس المجلس الشعبي المحلى للمدينة، ورؤساء مجالس إدارة كل من هيئة الآثار، والهيئة المصرية العامة لتنشيط السياحة، ومصر للطيران، والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي، وهيئة التخطيط الإقليمي، وممثلي الوزارات الذين يختارهم الوزراء المختصون، بحيث لا تقل درجة كل منهم عن العالية (وكيل وزارة)، وثلاثة من الشخصيات العامة المهتمين بشؤون الآثار والسياحة وتخطيط المدن يصدر باختيارهم لمدة سنتين قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية، وممثل لكل من غرفة شركات السياحة واتحاد الغرف التجارية، وسكرتير المدينة أميناً للمجلس[١٢].

أما المجلس التنفيذي للمركز أو للمدينة أو للحي، فيتكون من رؤساء الوحدات المحلية (المدن والقرى في حالة المركز، والأحياء في حالة المدينة) ومديري الإدارات الإنتاجية والخدمية في الوحدة المحلية. ويتكون المجلس التنفيذي للقرية من رئيس القرية(رئيسا) وعضوية مديري الإدارات.

٢-أسلوب اختيار رؤساء المجالس التنفيذية:

يتم اختيار رؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية بصفة عامة عن طريق التعيين، من خلال الحكومة المركزية.

وإذا كان تعيين ونقل وإعفاء المحافظ، ونائب المحافظ، ورئيس المدينة ذات الطبيعة الخاصة يتم بقرار من رئيس الجمهورية، فإن تعيين ونقل وإعفاء السكرتير العام والسكرتير العام المساعد ورؤساء المراكز والمدن والأحياء يتم بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

أما نائب رئيس المركز ورئيس القرية، فيصدر بتعيين كل منهما قرار من المحافظ. ويقسم كل من المحافظ ونائب المحافظ ورئيس المدينة ذات الطبيعة الخاصة اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية، بينما يقسم رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى اليمين القانونية أمام المجلس الشعبي المحلى للوحدة المحلية التي يرأسها كل منهم، وذلك قبل مباشرة أي منهم لأعماله[١٣].

ويعتبر المحافظ مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويشرف على كل من مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة. وللمحافظ صفتان هما:

أولاً: الصفة المركزية، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية للدولة في نطاق المحافظة، حيث يصدر بتعيينه وإعفائه قرار من رئيس الجمهورية،وتسرى عليه القوانين الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة، من حيث المرتب والمعاش.كما يعتبر مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة للدولة والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية في نطاق المحافظة، فضلاً عن أنه يجب عليه إبلاغ الوزراء المختصين بكل الملاحظات الخاصة بشئون المرافق. واستناداً إلى الصفة المركزية أيضاً، فإن المحافظ يتولى الإشراف على نشاط جميع الوحدات المحلية في المستوى الأدنى في المحافظة، ويتولى التفتيش على أعمالها. ويعتبر المحافظون ونوابهم مستقيلين بحكم القانون، بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، دون أن يترتب على ذلك سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة، وعلى أن يستمروا في مباشرة أعمالهم ووظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد - أو الذي أعيد انتخابه - المحافظين الجدد[١٤].

وثانياً: الصفة اللامركزية، باعتبار المحافظ ممثلاً للوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية ،فهو الأداة المنفذة لقرارات المجلس المحلى، بالاستعانة بممثلي الوزارات. وليس من حق المحافظ أو نائبه أن يكون عضواً بأى من مجلسي الشعب أو الشورى أو المجالس الشعبية المحلية[١٥].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد قيد على رئيس الجمهورية، باختيار المحافظين من بين فئات معينة، كما كان الحال قبل عام ١٩٦٠، حيث كانوا يختارون من بين رجال وزارة الداخلية. كما أنه لا توجد شروط خاصة في المرشحين لمنصب المحافظ،

سواء من حيث المؤهل أو الخبرة السابقة، فكل ذلك متروك لتقدير رئيس الجمهورية، وإن كان من المفهوم ضمناً أن يتوافر في شاغل المنصب الشروط العامة لشغل الوظائف العامة. وليس هناك ما يقتضي توافر صلة خاصة تربط المحافظ بمحافظته، بمعنى أنه ليس من الضروري اختيار المحافظ من بين أبناء المحافظة التي يتولى قيادتها، بل جرى التقليد على عكس ذلك، باستثناء ما حدث في عام ١٩٨٠، عندما تم تعيين جميع المحافظين من أبناء المحافظات، إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، حيث تم الرجوع عنه بعد ذلك.

وغالباً ما يتم اختيار المحافظين على أساس سياسي من كبار العسكريين أو رجال البوليس أو رجال القضاء أو بعض أساتذة الجامعات أو من بين سكرتيري عموم المحافظات في بعض الأحيان أو رؤساء الشركات القابضة أو الهيئات العامة.

٣- اجتماعات المجالس التنفيذية :

يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل شهر(النسبة للمجلس التنفيذي للمحافظة أو المدينة ذات الطبيعة الخاصة) وكل أسبوعين (بالنسبة للمجالس التنفيذية في المستويات المحلية الأخرى)، وذلك في المكان الذي يحدده الرئيس.

وإذا غاب المحافظ، حل محله نائب المحافظ أو مدير الأمن في حالة عدم وجود نائب للمحافظ. وإذا غاب رئيس المركز، حل محله نائب رئيس المركز أو مأمور المركز في حالة عدم وجود نائب لرئيس المركز أما في حالة غياب رئيس المدينة ،فيحل محله مأمور المركز. وفي حالة غياب رئيس الحي أو القرية، يحل محل كل منهما أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية[١٦].

هوامش ومراجع الفصل الثانى

١- د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، دراسة مقارنة، القاهرة، مكتبة عبد اللّه وهبه، ١٩٤٥، ص ص ٨٨-٨٩ .
٢- المرجع السابق، ص٦.
٣- م ١٥٧ من دستور ١٩٥٦، وم ١٥١ من دستور ١٩٦٤.
٤- م ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٥- المرجع السابق.
٦- م ٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٧- م ١١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٨- م ٨٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٩- م ١٠٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١٠ - م ١٠٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١١- م ١٠٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١٢-م من قرار انشاء مدينة الأقصر.
١٣-م٤٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١٤- م ٢٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١٥- م ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
١٦- م ٣٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

الفصل الثالث
الاختصاصات المحلية

مقدمة:

لقد حددت قوانين الإدارة المحلية اختصاصات السلطات المحلية إجمالاً، ثم تركت التفصيل فيها للوائح التنفيذية. وبصفة عامة، تتولى الوحدات المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها في حدود السياسة العامة للدولة. كما تتولى هذه الوحدات في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الجهة المختصة، وبعد أخذ رأى الوزير المختص بالإدارة المحلية.

وفي الفترة (١٩٦٠- ١٩٧٥)، كان المجلس المحلى يمارس الاختصاصات التقريرية والتنفيذية معاً. ولكن منذ عام ١٩٧١ على مستوى المحافظة وعام ١٩٧٥ في باقي المستويات المحلية، تم توزيع الاختصاصات بين المجلسين، حيث أصبحت المجالس التنفيذية تعد المشروعات ، وتتولى تنفيذها، وأصبح دور المجالس المحلية مقتصراً على مناقشة واقرار ما تعده المجالس التنفيذية. وفي مقابل هذا التغيير في اختصاصات المجالس المحلية منح المشرع تلك المجالس حق السؤال، وطرح موضوعات عامة للمناقشة.

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

هناك اختصاصات عامة للمجالس الشعبية المحلية في جميع الوحدات، بينما هناك اختصاصات خاصة بالمجلس الشعبي المحلى للمحافظة. وهذا ما يمكن توضيحه على الوجه الآتي:

١ ـ الاختصاصات العامة للمجالس الشعبية المحلية:

تختص المجالس الشعبية المحلية في نطاق وحداتها المحلية بما يلي[1]:

أ ـ الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية التي تقع في نطاق المجلس أو في المستويات الأدنى والتابعة للمجلس، بما في ذلك التصديق على قراراتها.

ب ـ الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق الوحدة المحلية للمجلس الذي يتولى الرقابة.

ج ـ إقرار مشروعات الخطط والموازنات السنوية ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروعات الحسابات الختامية.

د ـ تحديد وإقرار خطط المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى الوحدة المحلية في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.

هـ ـ اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على الوحدة المحلية.

و ـ تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة المحلية والتصرف فيها.

ز ـ الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة الوحدة المحلية مع الجماهير في جميع المجالات، وكذلك القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية للوحدة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.

ح ـ اقتراح خطط رفع الكفاءة الإنتاجية.

٢ ـ اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إلى جانب ما سبق بما يلي(٢):

أ- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

ب- إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.

ج- فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء.

د- اقتراح فرض الضرائب المحلي.

هـ- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية،خاصة مشروعات الأمن الغذائي.

و- الموافقة على المشروعات العامة،بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.

ز- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.

ح- إبداء الرأي في الموضوعات التي يرى المحافظ أو الوزراء استشارته فيها.

اختصاصات المجالس التنفيذية

تختص المجالس التنفيذية في إطار وحداتها المحلية بما يلي[٣]:

أ- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدة المحلية وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الوحدة المحلية.

ب- إعداد مشروعات الخطط والموازنات.

ج- معاونة رئيس الوحدة المحلية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون الوحدة المحلية ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلى موضع التنفيذ.

د- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة التنفيذية المحلية.

هـ- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية القانونية.

و- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة الوحدة المحلية.

ز- دراسة وبحث ما يحيله إليه رئيس الوحدة المحلية أو المجلس الشعبي المحلى من الموضوعات.

ولعل أهم ما يلاحظ على الاختصاصات المحلية أنه على الرغم من أن الدستور الصادر في سنة ١٩٧١ كان واضحا في تأكيده على ضرورة نقل السلطة تدريجيا إلى المجالس الشعبية المحلية، إلا أن اختصاصات هذه المجالس مازالت محدودة، خاصة في ظل القوانين والقرارات الجمهورية التي تصدر وتنتقص من هذه الاختصاصات والسلطات (مثل القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي

الصحراوية والقرار الجمهوري في شأن مؤسسة الثروة السمكية). ويعطى القرار الجمهوري الخاص بمؤسسة الثروة السمكية لقطاع الثروة السمكية ٢٠٠ متر من جميع الشواطئ والترع والقنوات والنيل ٠٠٠ الخ. وتطبيقا لذلك، فإن محافظة بور سعيد عبارة عن بحر من الشمال، وبحيرة من الجنوب والغرب، وقناة السويس من الشرق، وعلى بعد ٢٠٠ متر[٤]. من هذه القنوات، ومن ثم تعتبر محافظة بور سعيد- وفقا للقرار الجمهوري- تابعة لمؤسسة الثروة السمكية[٤].

دور الوحدات المحلية في التخطيط

فيما يتعلق بدور الوحدات المحلية في التخطيط ، فإن هذا الدور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية المحلية. ويرجع ذلك إلى أن الخطط المحلية توضع على أساس قطاعي (التعليم - الصحة - الزراعة ... الخ)، فضلاً عن أن خطة كل قطاع تتحدد مركزياً. بعبارة أخرى، الخطة المحلية ليست سوى تجميع لخطط قطاعية لا ترابط بينها، فلا يوجد هدف موحد لكل محافظة، في حين أن الخطة المتكاملة يجب أن تشمل المشروعات التي تمول مركزيا، وتلك التي تمول من حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة. كما تشمل المشروعات التعاونية ومشروعات القطاع الخاص. ومثل هذه الرؤية المتكاملة للخطة المحلية تحتاج إلى وجود الكوادر المتخصصة، وإلى توافر المعلومات والبيانات المناسبة عن الموارد والإمكانات المحلية. أما ما يمكن اعتباره خططا محلية فهو خطط الدواوين التي تتمثل في تخصيص بعض الاستثمارات بخصوص تقديم بعض الخدمات العامة أو إنشاء بعض المشروعات الاستثمارية البسيطة[٥].

ولعل ما يؤكد ذلك أن القانون قد نص على أن لكل وزير من الوزراء في نطاق اختصاص وزارته إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات والمرافق العامة، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة.

هوامش ومراجع الفصل الثالث

١- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

٢- المواد ١٢،١٣، ١٤،١٥،١٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٣- م ٣٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٤- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة، مع دراسة حالة مصر، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٤.

٥- المرجع السابق، ص ٢٠٥.


https://t.me/montlq

الفصل الرابع
التمويل المحلى

مقدمة:

تؤثر الموارد المالية تأثيرا مباشراً في صنع القرار المحلى. فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها، بعيداً عن التدخل المركزي. يضاف إلى ذلك أن الاستقلال المالي المحلى من شأنه تأكيد المسئولية المالية لدى المواطنين، نظراً للارتباط بين أدائهم للضرائب المحلية وبين حصولهم على الخدمات، وما يستتبعه ذلك من الحرص على الاهتمام بالشئون المحلية والمشاركة في صنع القرار المحلى.

وعلي العكس مما سبق، فإن زيادة اعتماد الوحدات المحلية علي الإعانة الحكومية تؤدي إلي عدم قدرة المجالس المحلية علي ترتيب أولوياتها وخططها، حسب احتياجات مواطنيها، فضلا عن عدم قدرتها علي مساءلة القيادات التنفيذية الذين يكون لهم الدور الكبير في الحصول علي الاعتمادات المالية من الحكومة المركزية في هذه الحالة(١).

مصادر التمويل المحلي

تتمثل مصادر الموارد المالية المحلية فيما يلي:

١ - الإيرادات الجارية:

تأتى الإيرادات الجارية من أنشطة دورية قصيرة المدى، وهي عبارة عن إيرادات جارية سيادية، وإيرادات جارية محلية .

أ - الإيرادات الجارية السيادية: تتكون هذه الإيرادات من الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية (الضريبة على الأطيان، والضريبة على المباني، والضريبة على الملاهي، وضرائب ورسوم السيارات، والحصة في الإيرادات المشتركة، والنصيب في الصندوق المشترك، والنصيب في الضريبة الإضافية على هيئة قناة السويس). وقد بلغت الضرائب علي الأراضي في السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ لجو٩٪ من

إجمالي الإيرادات علي الضرائب. كما بلغت نسبة ضرائب ورسوم السيارات في السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نحو ٧,٥٪ فقط.

وتمثل الإيرادات المشتركة التي تشمل الحصة في الموارد المشتركة والنصيب في الصندوق المشترك أعلي بنود الإيرادات المحلية بنسبة ٤٤,٣٪ من الإيرادات الجارية السيارية في السنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٥[٢].

ب- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية المحلية: تختلف عن الإيرادات الجارية السيادية في أن الذين يقومون بتحصيلها هم مندوبو الوحدات المحلية، وإن كانت تؤول إلى الخزانة العامة للدولة، ليتم إعادة تخصيصها ضمن الموازنة العامة للمحليات. وقد مثلت الإيرادات المتمثلة في (إيجار أراضي حكومية، والمناجم والمحاجر والمرافق التي تديرها المحليات، والخدمات من مؤسسات لا تهدف إلي الربح، وحصيلة بيع المخزون السلعي، وإيرادات الصناديق والحسابات المحلية وغرامات العقوبات والمصادرات) في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نسبة ضئيلة من الموارد المالية اللازمة للإنفاق المحلي(١٤٪ في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦)[٣].

٢- الإيرادات الرأسمالية :

تأتي هذه الإيرادات من التمويل الذاتي (المبيعات من المخازن وبيع الأراضي والأصول الثابتة) والإيرادات التحويلية الرأسمالية (أقساط محصلة من الموازنات والمحصلة من الأقساط والقروض المستحقة على الغير والمعونات والمنح الرأسمالية)، بالإضافة إلى القروض والتسهيلات الائتمانية (القروض الخارجية والتسهيلات الائتمانية المتاحة لتمويل الخطة). وقد مثلت المنح نسبة ٥,١٪ من الإيرادات المحلية في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦[٤].

٣- الإعانة الحكومية المركزية:

نظرا لضعف المصادر السابقة، فان الجزء الأكبر من إيرادات الوحدات المحلية يتمثل في الإعانة الحكومية التي تدرجها الحكومة المركزية في موازناتها العامة لهذه الوحدات ٠وقد وصلت نسبة هذه الإعانة في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ من

إجمالي المصادر الأخرى للموارد المحلية. كما مثلت نسبة الاقتراض في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ٨٪ من إجمالي الإيرادات العامة المحلية(٥).

الإنفاق المحلى

يتم الإنفاق المحلي في مصر في أربعة مجالات هي: الأجور والنفقات الجارية، والاستثمارات، وقد مثلت الأجور في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نسبة (٨٠٪) من إجمالي الإنفاق العام المحلى. وفي المقابل، فإن هناك انخفاضا في البنود الأخرى. وآية ذلك أن نسبة النفقات الجارية (الاعتمادات المطلوبة لقيام الوحدة المحلية بنشاطها الأساسي مثل المستلزمات السلعية والخدمية والمشتريات بغرض البيع والتحويلات الجارية) قد وصلت إلى ١٣٪ تقريباً في نفس العام المالي. كما وصلت نسبة الإنفاق الاستثماري (إقامة مشروعات جديدة ـ استكمال مشروعات تحت التنفيذ ـ عمليات الإحلال والتجديد ـ التحويلات الرأسمالية) إلى ٥٪ تقريباً.

ملاحظات على التمويل المحلي

من خلال التحليل السابق لمصادر التمويل المحلي في مصر، نجد أن دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية محدود جداً، حيث لم تتجاوز نسبة الموارد المالية المحلية نسبة ١٥٪ من إجمالي الموازنة العامة للدولة في العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٨. ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات. وقد ترتب على ذلك وجود خلل في العلاقات بين الحكومات المركزية وبين الوحدات المحلية. وفيما يلي بعض الملاحظات على التمويل المحلي(٦):

١- غياب الرؤية الواضحة والمتكاملة والشاملة للتمويل المحلي:

إن أهم ما يلاحظ في مجال الموارد المالية المحلية هو عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي. والدليل على ذلك أن قانون الإدارة المحلية قد اعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، في حين أن الواقع يشير إلى مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب، حيث لا توجد سلطة

للوحدات المحلية في هذا الخصوص. كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض والجهة التي سيتم الاقتراض منها (بنك الاستثمار القومي في الغالب).

٢- عدم وجود سلطة للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية:

إذا كانت قوانين الإدارة المحلية قد تضمنت حق الوحدات المحلية في إعداد موازناتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دورا شكلياً ومحدوداً، بسبب سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون، ثم يعرضونها على المجالس الشعبية المحلية لاقرارها، ثم يتم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية، ممثلة في وزارتي المالية والدولة للتنمية الإقتصادية ومجلس الوزراء، تمهيداً لعرضها بعد ذلك على البرلمان (مجلس الشعب). وفي هذه الحالة، فإن من حق الحكومة المركزية أن تدخل ما شاءت من تعديلات على الموازنات المحلية. ولذلك، فإن هناك فجوة بين خطط واحتياجات الوحدات المحلية وبين الموازنات المحلية.

ويترتب على الوضع السابق عدم وجود موازنات مستقلة - من الناحية الفعلية - للوحدات المحلية، لأن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزانة العامة للدولة ، وليس إلى الموازنات المحلية في السنة المالية القادمة. كما أن الموازنات المحلية لا تشمل كل الاعتمادات الخاصة بالوحدات المحلية، للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها، الأمر الذي يترتب عليه تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية.

٣- عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية:

إذا كانت القيادات المحلية لا تملك سلطة فعلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية. ويبرهن على ذلك أنه ليس من سلطة القيادات المحلية النقل من بند إلى آخر من

بنود الموازنة، دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (وزارتا الدولة للتنمية الإقتصادية والمالية).

٤- وجود بعض الظواهر السلبية التي تقلل من حصيلة الإيرادات المحلية:

تكشف تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الحسابات الختامية لموازنات الإدارة المحلية عن بعض الظواهر السلبية التي تنطوي علي إهدار المال العام، وعدم ترشيد الإنفاق. وتتمثل أهم هذه الظواهر فيما يلي: عدم استكمال بعض المشروعات، وعدم الاستفادة من بعض المستكمل منها، وعدم الاستفادة من بعض الآلات والمعدات والأجهزة والسيارات، والتعدي علي أراضي أملاك الدولة.

ويمكن القول إن من أهم أسباب الظواهر السابقة عدم تخويل المحافظين السلطة التي تمكنهم من إلزام أجهزة الشرطة بتنفيذ قرارات الإزالة ومنع التعدي علي أملاك الدولة وتنفيذ الأحكام القضائية، وعدم وجود جهة واحدة مسؤولة عن حماية الأملاك العامة والمال العام في نطاق المحافظة، حيث تتعدد الجهات ما بين هيئة الأوقاف المصرية، والإدارة العامة للري بالمحافظة ووزارة الدفاع والمحافظات والإصلاح الزراعي ... الخ. وكذلك أيضا عدم توافر الكوادر الفنية والإدارية القادرة علي إجراء الدراسات الفنية والاقتصادية لبعض المشروعات قبل البدء في تنفيذها وضعف الرقابة الداخلية علي القائمين بعمليات ربط وتحصيل الضرائب والرسوم، وعدم إلمام البعض منهم بالقوانين والقرارات السارية في هذا المجال .

٥-عدم إمكانية الاستغلال الكافي للحسابات المستقلة والصناديق الخاصة :

إذا كانت الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة قد أنشئت بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، لإعطاء المرونة التي لا توفرها لها وسائل الإدارة المالية التقليدية، فإن القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية وضع قيودا علي إدارة المحليات

لهذه الصناديق والحسابات، وذلك بالنص علي أن ينشأ لدي البنك المركزي ما يعرف باسم قانون "حساب الخزانة الموحد" يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من حسابات الجهاز الأخري.

هوامش ومراجع الفصل الرابع

١- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

٢- المرجع السابق.

٣- المرجع السابق.

٤- المرجع السابق.

٥- المرجع السابق.

٦- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨.


https://t.me/montlq

الفصل الخامس
علاقات الوحدات المحلية

مقدمة:

يتناول هذا الفصل المؤسسات المركزية المسؤلة عن الإشراف على الإدارة المحلية، والعلاقات المركزية المحلية، والمحلية المحلية. بعبارة أخرى، هناك نوعان من العلاقات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية وبين هذه الوحدات وبعضها البعض.

المؤسسات المركزية للإدارة المحلية

هناك مؤسسات مركزية مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ووزارة التنمية المحلية، بما يتبعها من أجهزة مثل صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والإنعاش الريفي، والأمانة العامة للإدارة المحلية، وجهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي، وجهاز بناء وتنمية القرية.

١-الوزارة المشرفة علي الإدارة المحلية:

أنشئت وزارة الإدارة المحلية أثناء الوحدة بين مصر وسوريا في ١٠ سبتمبر ١٩٦٠. وقد تراوحت مكانة الوزارة والشخص الذي يرأسها بين نائب لرئيس الجمهورية، ونائب لرئيس الوزراء ووزير. وفي بعض الفترات، كان يتم إسناد وزارة الإدارة المحلية إلي رئيس الوزراء نفسه.

وتم إسناد وزارة الإدارة المحلية إلي نائب رئيس الجمهورية في عام ١٩٦١، عندما كان كمال الدين حسين نائبا لرئيس الجمهورية للإدارة المحلية، مع وجود عبد المحسن أبو النور وزيرا للإدارة المحلية (أغسطس ١٩٦١). وفي أكتوبر ١٩٦١، استمر كمال الدين حسين نائبا لرئيس الجمهورية للخدمات ووزيرا للإدارة المحلية والإسكان والمرافق.

وفي يونيو ١٩٦٧، عين علي صبري نائبا لرئيس الجمهورية ووزيرا للإدارة المحلية حتى يناير ١٩٦٨.

وفي بعض الفترات، أسندت وزارة الإدارة المحلية إلي رئيس الوزراء، حيث كان د. فؤاد محي الدين رئيسا للوزراء ومختصا بالإدارة المحلية حتى مارس ١٩٨٣، وكذلك

كل من د. عاطف صدقي، والدكتور كمال الجنزوري الذى أنشئت في عهده- إلى جانب قيامه بدور الوزير المختص بالإدارة المحلية - وزارة خاصة بالتنمية الريفية.

وفي بعض الفترات الأخرى، كان وزير الإدارة المحلية يشغل منصب نائب رئيس الوزراء. ففي ظل وزارة علي صبري الثانية، كان عباس رضوان نائبا لرئيس الوزراء للإدارة المحلية والخدمات، وكان الدكتور فؤاد محي الدين نائبا لرئيس الوزراء في وزارة الرئيس السادات الأخيرة وفي وزارة الرئيس مبارك الأولي. كما كان النبوي إسماعيل في وزارة د. فؤاد محي الدين الأولى نائبا لرئيس الوزراء للخدمات ووزيرا للحكم المحلي[1].

وقد تعاقب علي وزارة الإدارة المحلية العديد من الوزراء الذين تنوعت خلفياتهم المهنية والسياسية، حيث كان يغلب عليهم الخلفية العسكرية، خاصة في عهد عبد الناصر فمن بين ١٦ وزيرا للإدارة المحلية، كان ٧ عسكرين (كمال الدين حسين، وعبد المحسن أبو النور، وحمدي عاشور، وعباس رضوان، وحلمي أحمد حمدي عبيد، ومحمد أحمد محمد، ومحمد عبد السلام المحجوب).

أما الوزراء الذين ينتمون إلى رجال الشرطة، فقد كان عددهم ٣ أشخاص هم: (النبوي إسماعيل – مصطفي عبد القادر – حسن أبو باشا).

أما المدنيون الذبن شغلوا وزارة الإدارة المحلية، فعددهم ٦ وزراء (محمد حامد محمود ود. فؤاد محي الدين، وسليمان متولي، ود. أحمد سلامة، ود. محمود شريف، ود. عبد الرحيم شحاته)، وذلك بخلاف رؤساء الوزراء الذين أسندت إليهم الوزارة في بعض الفترات[2].

ومنذ عام ١٩٧٩، لم يعد النص في قانون الإدارة المحلية علي وزير أو وزارة الإدارة المحلية، وإنما استبدل بهذا النص نص أكثر مرونة وهو الوزير أو الوزارة المختصة، وذلك لكى تتمكن القيادة السياسية من إنشاء هذه الوزارة أو إسنادها إلي وزارة أخرى أو إلي مجلس الوزراء، حسب تقدير هذه القيادة والظروف السياسية.

وقد تضاءلت اختصاصات "وزير الإدارة المحلية"،فلم يعد من سلطته تعيين أي من الرؤساء التنفيذين المحليين ولا إنشاء أي من وحدات الإدارة المحلية، فضلا عن

وجود علاقة مباشرة بين وزارات أخرى وبين المحليات عن غير طريق هذا "الوزير المختص". ومن ذلك، مثلا، قيام كل وزارة مباشرة بإبلاغ المحافظات بخططها وقواعد متابعتها وتنسيق توزيع العمالة الفنية بها علي المحافظات، بالاتفاق مع المحافظ المختص مباشرة، ناهيك عن وجود ثقل بارز لبعض الوزارات في علاقتها بالمحليات مباشرة مثل وزارات التخطيط والقوي العاملة والداخلية والزراعة واستصلاح الأراضي، وأجهزة مركزية مماثلة كالجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية. وكذلك، اختصاص وزير العدل بالفصل في مسألة الاعتراض علي صحة الترشيحات للمجالس المحلية، واختصاص مجلس الدولة بالإفتاء في الموضوعات المتعلقة بالإدارة المحلية، واختصاص هيئة قضايا الدولة بالدعاوي القانونية التي تكون المحليات طرفا فيها[٣].

وفي عام ١٩٩٧، تم استحداث وزارة الدولة للتنمية الريفية، مع قيام رئيس الوزراء بالإشراف المباشر علي شؤن المحليات، ثم استبدل بها وزارة التنمية المحلية في عام ١٩٩٩.

وتختص وزارة التنمية المحلية فيما يتعلق بالإدارة المحلية(٤):

- تقديم تقرير سنوي عن نشاط وانجازات المجالس الشعبية المحلية إلي مجلس الشعب.
- التنسيق بين المحافظات من جهة وبينها وبين الحكومة المركزية من ناحية أخري.
- عرض الرأي بشأن حل المجالس الشعبية المحلية في جميع المستويات المحلية علي مجلس الوزراء الذي يصدر قرارا مسببا في هذا الشأن.
- عرض النزاع بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة علي مجلس الوزراء، مشفوعا برأيه.
- الفصل في النزاعات بين الرئيس التنفيذي والمجلس الشعبي المحلي في المستويات دون المحافظة، ويكون قراره نهائيا.
- إصدار قرار بشأن توزيع حصيلة الموارد المشتركة للمحافظة.

٢-المجلس الأعلى للادارة المحلية:

يوجد مجلس أعلي للإدارة المحلية برئاسة رئيس الوزارء أو من ينبيه، وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية، والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات. ويختص المجلس بالنظر في كل ما يتعلق بتطوير ودعم نظام الإدارة المحلية.

وترجع جذور هذا المجلس إلي عام ١٩٦٠، عندما كانت هناك اللجنة الإقليمية للإدارة المحلية، والتي كانت تتشكل من: وزير شئون الإدارة المحلية رئيسا، وعضوية وزراء الشئون البلدية والقروية والداخلية (التنفيذي) والصحة العمومية، والتربية والتعليم، والزراعة، والخزانة، والشؤن الاجتماعية والعمل التنفيذي(٥).

وكانت اللجنة تتولي وضع البرامج اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، ثم آل اختصاصها إلي نائب رئيس الجمهورية بمقتضي القانون رقم ١٩٦٢/١٥١، ثم عاد الاختصاص إلي اللجنة بالقانون رقم ١٩٦٣/٥٤. واستمر الوضع كذلك حتى صدر القانون رقم ١٩٧٥/٥٢ الذي قضي بتشكيل لجنة وزارية للحكم المحلي بقرار من مجلس الوزراء ورئاسة رئيسه أو من ينبيه، لتتولي وضع السياسات التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلي. وجاء القانون رقم ١٩٧٩/٤٣، ليحل "مجلس المحافظين" محل تلك اللجنة الوزارية. وكان مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية وجميع المحافظين، بما يسمح لهم جميعا بمناقشة الأمور المهمة المتعلقة بنظام الإدارة المحلية، ومنها: تقييم أداء المحافظات ومدى تحقيقها للأهداف المقررة، والتنسيق بين المحافظات والوزارات، وكذلك الموافقة على مشروعات موازنات الأقاليم الاقتصادية والمحافظات، والموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية وتعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها، والموافقة على التصرف بالمجان في أموال الوحدات المحلية فيما يتجاوز اختصاصها وتجاوز النسبة المقررة قانونا لحدود المديونية والقروض التي تجريها، وتحديد سعر الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية، فيما يزيد على النسبة المقررة

قانونا للوحدات المحلية. ولكن في ظل القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، تم استبدال المجلس الأعلى للإدارة المحلية بمجلس المحافظين. كما تم تقليص دوره، بحيث أصبح مختصا فقط بدعم وتطوير الإدارة المحلية واقتراح مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير في المجتمع المحلي. وقد أصبح المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء، ويضم المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظين(٦).

وعلي الرغم من أن المفترض أن يعقد المجلس اجتماعا مرة علي الأقل في السنة، إلا أن هناك من يري أن هذا المجلس لم يجتمع سوي مرة أو مرتين في عامي ١٩٨٥،١٩٨٦، في حين يري أخرون (مثل الدكتور عبد الرحيم شحاته وزير التنمية المحلية الأسبق) أنه لم يجتمع نهائيا حتى الآن. وقد جرت العادة علي اجتماع رئيس الوزراء بالسادة المحافظين تحت مسمي "مجلس المحافظين". وإن كان هذا المجلس لم يعد موجودا كمؤسسة رسمية وقانونية منذ عام ١٩٨١، ولكن من حق السيد رئيس الوزراء أن يعقد اجتماعا مع المحافظين.

٣- الأمانة العامة للإدارة المحلية :

تتبع الأمانة العامة للإدارة المحلية الوزير المختص بالإدارة المحلية. وهى عبارة عن هيئة فنية من الخبراء والعاملين تعاون المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ومجلس الوزراء، والوزير المختص بالإدارة المحلية. وتتولى ما يلي(٧):

أ- الشئون المشتركة للوحدات المحلية، ودراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات.

ب- تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالإدارة المحلية وشؤون التدريب للعاملين بالأجهزة المحلية.

ج- تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشئون الإدارة المحلية وتعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات.

د- معاونة الوزير المختص بالإدارة المحلية في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموضوعات التى يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية، وإبلاغ القرارات للوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها.

العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية

تؤدى الوحدات المحلية دورها في نطاق السياسة العامة للدولة، ومن هنا تمارس الحكومة المركزية رقابة عليها، بالقدر الذي يكفل أداءها لهذا الدور.

وتأخذ الرقابة على الوحدات المحلية أشكالاً عديدة هي:

١- الرقابة الإدارية:

يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة السلطة التنفيذية على الوحدات المحلية، وذلك لدعم وحدة الدولة الإدارية، وتأخذ هذه الرقابة صورتين هما:

أ- الرقابة على الأشخاص: وتتمثل هذه الرقابة فيما يلي: أولاً: حق مجلس الوزراء في حل المجالس الشعبية المحلية أو إيقافها عن العمل بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية، لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء. وثانياً: حق تعيين رؤساء الوحدات المحلية، ابتداء من المحافظ، وانتهاء برئيس القرية[٨].

ب- الرقابة على الأعمال: وتشمل ما يلي[٩]: أولاً: حق إبطال أو إيقاف بعض تصرفات المجلس الشعبي المحلى، مثل حق المحافظ في طلب إلغاء الرسم الذي يفرضه مجلس المدينة أو القرية أو تعديله أو تقصير أجل سريانه، على أن يعرض الأمر في حالة الرفض على المجلس الشعبي المحلى للمحافظة. فإذا استمر الخلاف، عرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يكون قراره في هذا الشأن نهائياً. وثانياً: الإذن بإجراء التصرف، وذلك في حالات معينة. وثالثاً: رقابة مجلس الوزراء على أعمال المحافظات وتقييم أدائها، وذلك لمراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة. ورابعاً: حق الحكومة المركزية في القيام بالأعمال التي تمتنع الوحدات المحلية عن القيام بها مثل إدراج مبالغ معينة في موازنات المجالس الشعبية المحلية والتي تكون هذه المجالس قد أهملت إدراجها كلها أو بعضها، ومثل تشكيل هيئة

مشتركة لإدارة مشروعات ذات نفع عام تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة.

ج- وجوب عرض مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية على السلطات المركزية، ممثلة في وزير الدولة للتنمية الإقتصادية الذي يتولى الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة، بالإتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء المختصين، لتحقيق النمو المتوازن، وفق خطة التنمية الشاملة(١٠).

د- الرقابة على الموازنات المحلية: تقوم كل محافظة بإرسال مشروع موازنتها شاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يرسله بعد بحثه مع المحافظ إلى وزيري المالية والتخطيط. وكذلك يقوم المحافظ بإرسال مشروع الحساب الختامي للمحافظة، شاملاً مشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية في نطاقها إلى وزير المالية، بعد إقراره من المجلس الشعبي المحلى للمحافظة.

هـ- اشتراط موافقة مجلس الوزراء في حالة قيام الوحدات المحلية بفرض الضرائب والرسوم المحلية، وعلى التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة والمنقولة والقروض المحلية، وكذلك في حالة قبول التبرعات والمساعدات والهبات والإعانات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية(١١).

و- وجود ممثل مالي لوزارة المالية بكل محافظة يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيرادا ومصروفا، ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها. وإلى جانب هذه الرقابة لممثلي وزارة المالية، فإن هناك رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات(١٢).

٢- الرقابة التشريعية:

يمارس هذا النوع من الرقابة عن طريق مجلس الشعب، ويأخذ الصور الآتية[١٣]:

أ - اعتماد الموازنات المحلية: لم تكن لمجلس الشعب علاقة باعتماد الموازنات المحلية قبل عام ١٩٧٥، باستثناء الإعانات السنوية التي تدرجها الدولة في موازنتها السنوية، ولكن منذ ذلك العام أصبحت الموازنة العامة للدولة تتضمن سنويا مشروعات موازنات المحافظات.

ويشترط الحصول على موافقة مجلس الشعب، في حالة إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة، إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة أو التصرف بالمجان في مال عام يتجاوز مبلغاً معيناً لغير الوزارات والمصالح الحكومية. كما أصبحت الموازنات المحلية جزءا من الموازنة العامة للدولة، وبالتالي لا بد من اعتمادها من مجلس الشعب، وكذلك الحسابات الختامية.

ب- تقديم تقرير سنوي عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية: بدأ العمل بهذه الصورة في عام ١٩٧١، حيث أصبح يتوجب على رئيس المجلس الشعبي المحلى للمحافظة أن يقدم إلى رئيس مجلس الشعب تقارير عن نشاط المجلس وعن الأمور العامة التي تهم المحافظة، وكذلك ملاحظاته في شأن متابعة خطة التنمية في المحافظة. وبعد أن اختفت هذه الصورة في الفترة (١٩٩٧٥ - ١٩٨١)، أصبح على الوزير المختص بالإدارة المحلية أن يقدم تقريراً يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة. كما يتضمن بياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات العامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها.

جـ- حضور أعضاء مجلس الشعب لجلسات المجالس الشعبية المحلية: تم استحداث هذه الصورة في عام ١٩٧١، حيث أصبح لأعضاء مجلس الشعب حق حضور جلسات المجلس الشعبي المحلى للمحافظة، دون أن يكون لهم صوت

معدود. ومنذ عام ١٩٧٥، أصبح من حق أعضاء مجلس الشعب حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية، مع حقهم في تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة، دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات.

د- إخطار مجلس الشعب بقرار حل المجلس الشعبي المحلى خلال أسبوعين من تاريخ صدوره.

٣- الرقابة القضائية:

تتمثل الجهات القانونية والقضائية التي تختص بالنظر في الموضوعات المتعلقة بالوحدات المحلية فيما يلي: قسم الفتوى بمجلس الدولة في حالة الإفتاء، والمحاكم الإدارية المختصة في حالة الفصل في الطعون الانتخابية الخاصة بصحة العضوية في المجالس الشعبية المحلية والمحاكم العادية في حالة المنازعات التي تنشأ نتيجة الطعن في قرارات لجان التقدير المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، ومحاكم الدولة في حالة الطعن في قرارات إسقاط العضوية أو سقوطها.

العلاقات بين الوحدات المحلية وبعضها البعض

يمكن توضيح العلاقات بين الوحدات المحلية وبعضها البعض على الوجه الآتي[١٤]:

١- العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية وبعضها البعض:

للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى، كما أن لها حقها التصديق أو الاعتراض على قراراتها.وتوضيحاً لذلك، يتولى المجلس الشعبي المحلى للمحافظة الإشراف على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، كما يتولى المجلس الشعبي المحلى للمركز الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية للمدن والقرى الواقعة في دائرته، ويتولى المجلس الشعبي المحلى للمدينة الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية المحلية للأحياء بالمدينة، ولكل مجلس في سبيل ذلك الاستعانة بلجانه، وفي هذه

الحالة، تتولى كل لجنة مختصة التفتيش دورياً على أعمال وأنشطة تلك المجالس، وتقدم للمجلس الشعبي المحلى المختص تقريرها بنتيجة التفتيش. ويقوم المجلس بإبلاغ التقرير مشفوعاً بملاحظاته إلى المجلس المعنى بالتفتيش. كما تشمل رقابة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة على المجالس الشعبية المحلية الأخرى الموافقة على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها. ويكون القرار الصادر من المجلس الشعبي المحلى المختص بالاعتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية الأخرى مسبباً، كما يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلى الذي أصدر القرار المعترض عليه. وفي هذه الحالة، يوقف القرار. ومن حق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة اعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية في نطاق المحافظة.

٢- العلاقة بين المجالس التنفيذية وبعضها البعض:

تشمل هذه العلاقة ما يلي: أولاً: تقديم العون الإداري والفني لتمكين الوحدات المحلية الأدنى من إنجاز مهامها. وثانياً: تقديم العون المالي الممكن في حالة قصور الموارد المالية للوحدات الأدنى، في حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلى. وثالثاً: إتمام التنسيق بين مشروعات وأعمال الوحدات المحلية الأدنى، لضمان حسن خدمة المجتمع المحلى والوفاء باحتياجاته. ورابعاً: ضمان الإنجاز الدقيق للخطة والإنفاق السليم للموازنة، بما يضمن تحقيق أهداف التنمية المحلية، مع متابعة أعمال كافة الأجهزة التنفيذية، والتأكد من حسن الإنجاز في جميع المجالات.

٣- العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية:

تأخذ هذه العلاقة شكلين هما:

أ- التعاون: تتعاون المجالس الشعبية مع المجالس التنفيذية، للتأكد من أن العمل في نطاق الوحدة المحلية يتم وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المحددة. ويتمثل هذا التعاون فيما يلي: أولاً: استفادة المجالس التنفيذية من تقارير المجالس الشعبية المحلية بشأن متابعة إنجازات العمل التنفيذي. وثانياً: العمل على تدبير المكان وتقديم العون المالي والإداري والفني

للمجلس الشعبي المحلى لأداء مهامه، وثالثاً: للمحافظ، ولكل من رؤساء الوحدات المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس المختص، وذلك في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس، وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس.

ب- الرقابة: للمجالس الشعبية المحلية الحق في توجيه أسئلة وطلبات إحاطة وإجراء التحقيق مع رؤساء المجالس التنفيذية والمصالح والهيئات العامة والمؤسسات ومساءلتهم عن أعمالهم. وفي مقابل ذلك، فإن من حق رؤساء الوحدات المحلية الاعتراض على قرارات المجالس المحلية، بالمخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو القوانين واللوائح. ويكون للمحافظ أو لرئيس الوحدة في هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأساليب التي يبنى عليها اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور القرار. وفي حالة إصرار المجلس الشعبي المحلى للمحافظة على قراره، يعرض الموضوع على مجلس الوزراء. أما في حالة صدور القرار المعترض عليه من المجلس الشعبي المحلى على مستوى المركز أو المدينة أو الحي أو القرية، فإن الأمر يعرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية، بعد أن يخطر المحافظ رئيس المجلس الشعبي المحلى للمحافظة. ويجب البت في القرارات المعترض عليها، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها على كل منهما (مجلس الوزراء، والوزير المختص بالإدارة المحلية). ويكون القرار في هذا الشأن نهائياً.

والمشكلة هنا هي في عرض الخلاف بين المجالس الشعبية المحلية - دون المجلس الشعبي المحلى للمحافظة - ورؤساء الوحدات المحلية على الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي لا يتصور أن يكون لديه الوقت الكافي لأن يشغل نفسه بخلاف بين مجلس شعبي محلى لقرية ورئيس هذه القرية. وإذا كان البعض في مجلس الشعب قد أيدوا هذا التعديل، انطلاقا من أن المجلس الشعبي المحلى للمحافظة ليس جهة رئاسية للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى، فإن القانون أعطى المجلس الشعبي المحلى للمحافظة سلطة الرقابة والتصديق والاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس الشعبية المحلية الأدنى، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن هذا الحق كان للمجلس الشعبي المحلى للمحافظة من قبل، ولم يكن هناك مجال للقول بأن هذا ليس من حقه.

هوامش ومراجع الفصل الخامس

١- محمد عز العرب، وزارة التنمية المحلية، سلسلة الوزارت المصرية، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٤، ص ص ٤٢-٤٩.

٢- المرجع السابق.

٣- المرجع السابق.

٤- د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في مصر: نحو تفعيل الإطار الدستوري والقانوني، بحث مقدم إلي مؤتمر اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات ، بالتعاون بين جامعة ولاية جروجيا اندرويونج للإدارة العامة وقسم الإدارة العامة بجامعة القاهرة ، ٢٥-٢٦ يونية ٢٠٠٨.

٥- محمد عز العرب، مرجع سابق.

٦- م ٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٧- م٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٨- المواد ١٤٤،١٤٥،١٤٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٩- م ١٣٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

١٠- م١١٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

١١- م١٣٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

١٢- م٧٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

١٣- د. سمير محمد عبد الوهاب، النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من ١٩٦٠ إلي ١٩٨٨، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، سلسلة البحوث السياسية، العدد رقم ٤٢، مارس ١٩٩١، ص ص ٩٩-١٠١.

١٤- د. سمير محمد عبد الوهاب (محررا)، المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٦، ص ص ٢٤-٢٥.

الفصل السادس
المشاكل والرؤية المستقبلية

مقدمة:

على الرغم من التعديلات التى أدخلت على قانون الادارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، مازالت هناك مشاكل تواجه نظام الحكم المحلى في مصر يمكن عرضها والرؤية المستقبلية لهذا لنظام على الوجه الاتى:

مشاكل نظام الحكم المحلى

تتمثل أهم المشاكل التي تواجه نظام الحكم المحلى في مصر فيما يلي:

١- التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات:

تتمثل هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات (وعددها ١٤ مديرية) تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً، حيث مازالت هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة، على الرغم من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة. وعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد نص على ضرورة نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية، فضلاً عن تزويد المحافظين بالسلطات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم ومن حل جميع المشكلات محلياً، دون الرجوع إلى العاصمة، فقد ظلت هذه الوزارات تزاول نوعاً كاملاً من الإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية. وكمثال على اختلال العلاقات بين المحافظات والمديريات بالمحافظات، فإن مديريات الزراعة بالمحافظات يجب أن ترجع إلى إدارة حماية أملاك الأراضي بديوان الوزارة في كل ما يتعلق بالأراضي الزراعية، بل إنها أحياناً ما تقوم بإرسال بعض الأمور التي وافقت عليها المحافظة إلى الوزارة، للحصول على الرأي النهائي. وبصفة عامة، فإن موظفي المديريات يتبعون الوزارات المركزية في التعيين والترقية والنقل. ولذلك، فإن هؤلاء الموظفين يرجعون إلى وزاراتهم في كل صغيرة

وكبيرة. وقد أكد كثير من المحافظين وجود ولاءين مزدوجين لكبار العاملين في المحافظات، أحدهما للوزارة الأم، والآخر للمحافظ. وعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية ينص على أن يعين الوزراء وكلاء الوزارات في المحافظات، بعد أخذ رأي المحافظين، إلا أن التعيين يتم في كثير من الأحيان، دون أخذ هذا الرأي[1].

٢- عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة:

ليس للمحافظ بالنسبة لهذه الهيئات والجهات سوى اقتراح نقل أي عامل من المحافظة،إذاً تبين أن وجوده لا يتلاءم مع المصلحة العامة، وكذلك إبداء الرأي في ترقية ونقل العامل قبل صدور القرار من السلطة المختصة. كما أن المحافظ لا يملك إلا اقتراح الخطط أو الإشراف العام غير المقترن بسلطة. وتكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضاء المواطنين عن أداء القيادات المحلية. كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية – بإستثناء رؤساء القرى – حيث أعطى القانون هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء، بالاتفاق مع المحافظين المختصين(٢). وقد ذكر أحد المحافظين أن المحافظ ليس له سلطة إنشاء وإدارة مدرسة أو مستشفي أو تنظيم المرور على الطرق الزراعية (لأنه يتبع هيئة الطرق) وكذلك مياه نهر النيل (تتبع وزير الري) والترخيص بمقبرة (تتبع وزير الزراعة) والمدن الجديدة (تتبع وزير الإسكان) ورغيف العيش (وزارة التموين).

٣-الخلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية:

من أهم التحديات والمتطلبات المؤسسية للاتجاه إلى اللامركزية ضرورة وضع قواعد تحدد وتوضح حدود المسئولية والعلاقات بين مستويات الحكم وخضوع الحكومات للمساءلة. كما يجب أن تكون هناك قواعد تكفل خضوع الموظفين العموميين للمساءلة وتوفير فرص التعبير عن الآراء للمواطنين وتشجيعهم على

الرقابة على أعمال الوحدات المحلية. وعلى الرغم مما سبق، فإن المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية. ولكنها لا تملك الحق في استجوابها، ومن ثم عزلها من مواقعها أو حتى مجرد التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية. وإزاء ذلك، فإن المجالس الشعبية المحلية تقف عاجزة في حالة حدوث عدم اتفاق بينها وبين الرئيس التنفيذي، وهو ما دفع بعض هذه المجالس إلى تجميد نشاطها والامتناع عن عقد اجتماعاتها. ويرجع ذلك إلى غياب أو عدم توافر آلية فعالة لدى أعضاء هذه المجالس لمساءلة القيادات التنفيذية.وقد كان من حقها استجواب رؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية في الفترة (١٩٧٥ – ١٩٧٩) وفي الفترة (١٩٨١– ١٩٨٨)(٣).

٤-التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية:

لقد أدى عصر المعلومات أو ما بعد المعلومات – المعرفة - إلى تحولات جذرية في نمط العمال والتنظيمات القائمة عليها من المركزية وتعدد المستويات التنظيمية في النمط الهرمي إلى اللامركزية وتعدد مراكز اتخاذ القرار وتقليص المستويات الرأسية،حيث يتم التوسع أفقياً في توزيع المهام والاختصاصات بين فرق ووحدات عمل متشابكة وذات صلاحيات كاملة،بديلاً عن توزيع السلطة رأسياً.

ولكن على الرغم من هذه التطورات، فإن النظام المحلى المصري يتسم بالتدرج، سواء بين الوحدات المحلية وبعضها البعض أو بينها وبين الحكومة المركزية. وتوضيحاً لذلك، فإن للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى. كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها وبالحكومة المركزية(٥).

٥-عدم التوازن بين السلطة والمسئولية:

إذا كان المعروف كمبدأ من مبادئ الإدارة العامة أنه لابد من التوازن بين السلطة والمسئولية، فإن النظام المحلى المصري يتسم بعكس ذلك، حيث نلاحظ

أن التركيز على لامركزية المسئولية، دون أن يقابل ذلك لامركزية في السلطة. ومن الأمثلة الدالة على ذلك أن المحافظ يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسات العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة. ولكن كيف ذلك وليست له سلطة في تعيين وكلاء الوزراء في محافظته، حتى على الرغم من أن القانون يوجب على الوزير أن يأخذ رأيه عند التعيين، فإن ذلك قد لا يحدث في الغالب. كما أنه لا توجد علاقة أو دور للمحافظين فيما يتعلق بالهيئات العامة مثل الهيئة العامة للموانىء والهيئة العامة للثروة السمكية والهيئة العامة للسياحة، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية. وإذا كان القانون يعطى للمحافظ الحق في إبداء الملاحظات واقتراح الحلول، فإن هذه الهيئات لا ترجع إلى المحافظين.

كما أن المحافظ مسئول عن كفالة الأمن الغذائي، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به، وله أن يتخذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك. ولكن في ذات الوقت كيف يكون المحافظ مسئولاً عن ذلك. وقد اتجهت الدولة إلى تحرير الدورة الزراعية، فأصبح من حق الفلاحين أن يزرعوا ما شاءوا، فضلاً عن تبنيها لسياسة الإصلاح الإقتصادى واقتصاد السوق والتخفيف عن دورها المباشر في الإنتاج وفي تقديم الخدمات. ويضاف إلى ما سبق مسئولية المحافظ عن اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري، وهذه المسئولية أيضاً لا تقابلها سلطة، فليست للمحافظ السلطة التي تمكنه من إلزام أجهزة الشرطة بتنفيذ قرارات الإزالة ومنع التعدي على أملاك الدولة وتنفيذ الأحكام القضائية.

وفوق ما سبق، فإنه لا توجد جهة واحدة مسئولة عن حماية الأملاك العامة والمال العام في نطاق المحافظة،حيث تتعدد الجهات ما بين هيئة الأوقاف المصرية، والإدارة العامة للري بالمحافظة، ووزارة الدفاع/ والمحافظات، والإصلاح الزراعي...الخ.

وفضلاً عن ذلك، فإن المحافظ مسئول عن أشياء لم ينص عليها القانون مثل حملات شلل الأطفال (مسئولية وزارة الصحة) والرضاعة الطبيعية. كما أنه

على الرغم من أن الحدائق العامة تابعة للمحافظات (إنشاء وتنظيما) إلا أن العائد المادي من هذه الحدائق يئول إلى وزارة المالية وليس للمحافظة[٦].

٦-عدم ملاءمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية:

من المعروف أن تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات يتم على أساس طبيعة المحافظة (المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة تمثيلها يختلف عن المحافظات الأخرى) وعدد الأقسام الإدارية. فإذا كانت المحافظة غير صحراوية، فإن تمثيلها يتم على أساس ١٠ أعضاء بكل قسم إداري (في حالة المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة يمثل كل مركز أو قسم إداري بـ ١٤ عضواً). ولذلك، فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلى لمحافظة القاهرة (عدد الأقسام الإدارية ٣٦ قسماً) يصل إلى ٣٦٠ عضواً. وهذا يعني ضخامة حجم المجلس، الأمر الذي يترتب عليه طول مدة المناقشات، ومن ثم صعوبة التركيز على الموضوعات المطروحة والوصول إلى قرارات بشأنها. كما يؤدي إلى زيادة فرص تغيب الأعضاء عن حضور الجلسات. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الأعضاء الذين يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلى للمحافظة قد يقترب من عدد أعضاء المجلس المحلى للحى الذي يتكون من قسمين إداريين (٢٤ عضواً في مقابل ٢٠ عضواً يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلى للمحافظة.

٧-غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية:

تتمثل المشكلة هنا في عدم وجود معايير موضوعية يتم على أساسها تقييم أداء القيادات المحلية ويسهل قياسها مثل القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت (المناسب)، وأسلوب التعامل مع المواطنين، وكيفية التصرف في الأزمات المفاجئة، ووجهة نظر الرأي العام في القيادة. ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها.

وينطبق ما سبق على تقييم أداء الوحدات المحلية. فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بالإدارة المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية

يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات العامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها. ولكن على الرغم من ذلك، فإن هذا التقرير السنوي الذي نص عليه القانون يتسم بما يلي:

أولاً: التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات. بمعنى أن التقرير لا يوضح ما إذا كانت الإدارة المحلية قد استطاعت أن تحقق إنجازاتها في إطار الإمكانيات والموارد المالية المعقولة أم لا؟ وهل استطاعت أن تلبى هذه الإنجازات احتياجات مجتمعاتها المحلية أم لا؟

ثانياً: التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة للوحدة المحلية من إجمالي الاعتمادات المخصصة للهيئات والشركات والأجهزة التابعة لوزارة الإدارة المحلية (التنمية المحلية حالياً) ودواوين عموم المحافظات ومديريات الخدمات. في حين أن الإنفاق لا يعكس بالضرورة تلبية احتياجات المواطنين والاستفادة المطلوبة منه، فضلاً عن احتمال عدم الرشادة في ذلك.

ثالثاً: التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلى، وكذلك عدد اجتماعات اللجان، في حين أن ذلك لا يعكس فعالية المجلس، فقد يعقد المجلس جلسات عديدة، دون أن تكون هناك أسباب موضوعية لذلك، ودون أن يعبر عن طموحات وطلبات المجتمع المحلى ومشاكله ومدى إسهام هذه الجلسات في حل مشاكل المواطنين.

رابعاً: تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، وتنظيم الأسرة ومحو الأمية، والحفاظ على الرقعة الزراعية، والنظافة، والتلوث....الخ.

٨- ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية:

تعتبر المجالس المحلية مدرسة للتعليم السياسي للمواطنين،من خلال مشاركتهم في التصويت في الانتخابات المحلية. كما أنها تعتبر مؤسسة لتدريب الأعضاء على شغل المناصب السياسية والقيادية في الدولة. ولكن على الرغم

من ذلك، فإن ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية في مصر – ترشيحا وتصويتا – يضعف من قيام المجالس الشعبية المحلية بهذا الدور. فالمنافسة على المقاعد في هذه المجالس ضعيفة جداً، حيث أكدت الانتخابات المحلية في عام ٢٠٠٨ استمرارية ضعف الأحزاب والقوى السياسية، وعدم وجود قواعد جماهيرية لها، واهتمامها بمصالحها الشخصية أكثر من إهتمامها بالبحث عن كيفية تفعيل دورها وتفاعلها مع قضايا المجتمع والمواطن. لقد قدمت المعارضة المصرية المتمثلة في ٢٣ حزباً، بخلاف الحزب الوطني الحاكم ما يقرب من ١٧٠٠ مرشحا فقط، للتنافس علي ٥٢ ألف مقعد، وهي نسبة هزيلة للغاية، في حين تنافست الجبهات داخل الأحزاب علي مقاليد الحزب أكثر من تنافسها علي مقاليد الحكم. كما يؤكد ذلك أيضا أن القضية ليست فقط تعرض هذه الأحزاب لمشاكل وعقبات خارجة عن ارادتها، ولكن أيضا ضعفها وعدم قدرتها على أن تخوض تنافساً مؤثراً. فالوفد أعلن أن أقصي طموحاته تقديم (١٧٧٠) مرشحا والتجمع (٦٠٠) مرشحا والناصري (٥٠٠) مرشحا، أي أننا أمام إجمالي لا يتجاوز (٢٨٧٠) مرشحا بنسبة لا تزيد على ٥٪ من جملة مرشحي الحزب الوطني. كما أن عدد الأحزاب التى شاركت في الانتخابات لم يتجاوز تسعة أحزاب سياسية من بين أربع وعشرين حزبا.

وسواء في الانتخابات التي أجريت في ظل القوائم الحزبية المطلقة في عام ١٩٩٢، والتى خاضتها سبعة أحزاب سياسية من بين اثني عشر حزباً سياسياً -كانت قائمة في ذلك الوقت- أو الانتخابات التى أجريت بالنظام الفردى في عامى ١٩٩٧ و ٢٠٠٢ ، فان مشاركة الأحزاب السياسية في الترشيح والفوز بالمقاعد كانت محدودة جدا، حيث تراوحت بين ٤و٪ – ٥٪، في حين تراوحت نسبة فوز الحزب الوطنى بين ٩٥٪-٩٨،٥٪ (٧).

ويرجع ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية إلى نظام الانتخابات المحلية وتعقيداته، الأمر الذي يصعب من عملية الاختيار، وعدم الثقة في الانتخابات

بصفة عامة،وعدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية، وضعف دور المجالس الشعبية المحلية.

مقترحات لتفعيل نظام الحكم المحلى

لقد أكد الرئيس محمد حسني مبارك في ختام أعمال المؤتمر السنوي الأول للحزب الوطني الديمقراطي في ٢٨ سبتمبر ٢٠٠٣ على أهمية تطوير الإدارة المحلية في مصر، حيث قال:

"لقد أصبحت الحاجة ماسة إلى تدارس أفضل السبل لدفع وتطوير الإدارة المحلية على نحو فاعل، يقوم على جذب وتدريب كوادر وقيادات محلية شابة تسهم في إنجاح تجربة الإدارة اللامركزية وتجديد دماء العمل السياسي، وتعزيز الممارسة الديمقراطية".وفي لقائه السنوي مع أساتذة وشباب الجامعات وخبراء التعليم في مكتبة الإسكندرية في سبتمبر ٢٠٠٤، أعلن سيادته أن العملية التعليمية تحتاج إلى التوسع في تطبيق اللامركزية، في إدارة العملية التعليمية والحفاظ على توجه قومي واحد يحدد أسس وأهداف كل المؤسسات التعليمية في مصر.

كما أكد بيان الحكومة أمام مجلس الشعب في ٢٠٠٤/١٢/١٩ أهمية تعميق اللامركزية وتعزيز المشاركة المجتمعية، من خلال التوسع في نقل اختصاصات الجهات والوزارات إلى المحافظات وتدعيم سلطات المحافظين في إدارة المرافق وتعيين القيادات،مع إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكيلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات. كما أكد على تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطائها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها. وفي ضوء ما سبق، يمكن طرح مجموعة من المقترحات التي قد تساهم في مواجهة مشاكل الإدارة المحلية ودعم اتجاه الدولة إلى اللامركزية.

١- إجراء إصلاحات دستورية في مجال نظام الحكم المحلي:

إذا كان الدستور الحالي قد نص على الإدارة المحلية كفرع من فروع السلطة التنفيذية في المواد (١٦١، ١٦٢، ١٦٣ من الدستور)، فإننا نتطلع في المرحلة القادمة إلى أن يشمل التعديل الدستوري هذه المواد، بحيث يتم التأكيد على ما يلي:

أولاً: أن يكون هناك فصل مستقل بالمحليات في إطار الباب الرابع" السلطات" من أبواب الدستور، وليكن الفصل الخامس، بحيث يكون بعنوان "نظام السلطات المحلية"، وبذلك لا تكون المحليات فرعاً من فروع السلطة التنفيذية الواردة في الفصل الثالث، وبذلك نقضى على الادعاءات المتمثلة في أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن لسلطاتها واختصاصاتها ودورها الرقابي حدودا معينة لا ينبغي تجاوزها.

ثانياً: النص على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى مستويين هما مستوى المحافظات والمدن ذات الطبيعة الخاصة، ومستوى المدن والأحياء، والقرى، مع جواز إنشاء وحدات محلية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ثالثاً: أن يتناول الفصل المتعلق بالسلطات المحلية عدة فروع، بحيث يكون أحدها عن المجالس المحلية، والثاني عن المحافظين والقيادات التنفيذية، والثالث عن اللامركزية المالية، والرابع عن الإشراف والرقابة على السلطات المحلية.

رابعاً: التأكيد على أن يتم اختيار أعضاء ورؤساء المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب السري المباشر، تحقيقاً للاستقرار التشريعي في هذا المجال.

خامساً: منح المحافظات وغيرها من الوحدات المحلية السلطات والاختصاصات التي تمكنها من القيام بدور رئيسي في عملية التنمية في ظل اقتصاد السوق، على أن يتم تحديد هذه السلطات والاختصاصات بطريقة واضحة تحدد ما للحكومة المركزية وما للسلطات المحلية. ويفضل أن يقتصر دور الحكومة المركزية على وضع السياسات القومية وعلى الرقابة، على أن يترك للوحدات المحلية إدارة شئونها المحلية، صنعا وتنفيذاً في نطاق السياسات القومية.

سادساً: التأكيد على أهمية اللامركزية المالية، بمعنى إعطاء المجالس الشعبية المحلية سلطات أكبر في إدارة موازناتها المحلية وتمكينها من فرض الضرائب والرسوم المحلية في نطاقها، تمكينا لأداء دورها.

سابعاً: التأكيد على الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على القيادات التنفيذية المحلية، بحيث يتم إعطاؤها حق الاستجواب، ويكون لها دور في تعيين وعزل هذه القيادات.

ثامناً: إعطاء سلطات أكبر للوحدات المحلية في صنع خططها المحلية وفي التخطيط الاستراتيجي، انطلاقاً من أنها أدرى بمشاكلها وبالحلول المناسبة لمواجهة هذه المشاكل.

٢-تفعيل النصوص المتعلقة باللامركزية في القوانين الحالية:

تؤكد القوانين الحالية المتعلقة بالخدمات العامة مثل قانون التعليم رقم ٣٩ لسنة ١٩٨١، وقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على اللامركزية والمشاركة المجتمعية. ولذلك، فإن التحول إلى اللامركزية لا يحتاج إلى انتظار صدور قانون جديد للإدارة المجتمعية في مصر. فهذه القوانين المشار إليها يمكن من خلالها تحقيق ذلك. فقانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ ينص على أن تتولى الأجهزة المركزية للتعليم قبل الجامعي رسم السياسات العامة للتعليم ومهام التخطيط والتقييم والمتابعة العامة، وكذلك إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الداخلة في اختصاصها، وذلك وفق مقتضيات الخطة القومية للتعليم وفي حدود الموازنة المقررة.

ويجوز للمحافظة الإفادة من الجهود الذاتية للمواطنين في تنفيذ خطة التعليم المحلية، وفقا لنظام يصدر به قرار من المحافظ المختص على موافقة وزير التعليم. ويجوز أن يتضمن ذلك النظام بإنشاء صندوق محلى لتمويل التعليم بالجهود الذاتية. كما ينص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية،

وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح. ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية، وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير في نطاق المحافظة. ويتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها (م٢٧). كما تنص اللائحة التنفيذية على أن تتولى الوحدات المحلية كل في دائرتها وفق خطة وزارة التعليم إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس ماعدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية.

ومن هنا، فإنه يتعين تفعيل النصوص القانونية الحالية إلى جانب التوسع في تفويض المحافظين في بعض سلطات واختصاصات الوزراء، خاصة الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية. وبالنسبة لعلاقات المحافظ بفروع الوزارات، فإنه يتعين أن يكون للمحافظ سلطات فعلية على المديريات وأن يكون له دور فاعل في اختيار وكلاء الوزارات، وفي تعيين وعزل العاملين المدنيين الذين يعتبر رئيسا لهم وفقا للقانون. وفي هذا الإطار، يجب التأكيد على أهمية التحول من المركزية وتعدد المستويات التنظيمية في النمط الهرمي إلى اللامركزية وتعدد مراكز اتخاذ القرار وتقليص المستويات الرأسية.

٣- تحقيق التوازن في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية:

إذا كان الدستور قد نص على أن تنقل السلطة تدريجياً إلى المجالس الشعبية المحلية، وإذا كان من أدوار هذه المجالس مراقبة أداء المجالس التنفيذية، فإنه يجب تفعيل هذا الدور الرقابي. ولذلك، فإنه يجب إعطاء المجلس الشعبي المحلى حق استجواب رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي. وفي حالة استجواب المجلس الشعبي المحلى للمحافظة للمحافظ، فإن الأمر يمكن أن يعرض على رئيس الجمهورية الذي

يكون من حقه في هذه الحال إما إعفاء المحافظ من عمله وإما أن يحل المجلس الشعبي المحلى للمحافظة، وذلك خلال شهر من تاريخ رفع الأمر إليه. وبالنسبة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية الأخرى، فإنه يمكن أن يتم تعيينهم عن طريق المحافظ، بعد أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلى. ويجب أن يكون من حق الأخير سحب الثقة من رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي، على أن يرفع الأمر إلى المحافظ الذي يكون من حقه إما إقالة الشخص الذي تم سحب الثقة منه وإما إعادة الأمر مرة أخرى للمجلس الشعبي المحلى المختص، مشفوعاً بوجهة نظره. وللمجلس الشعبي المحلى في هذه الحالة أن يعيد النظر في الموضوع مرة أخرى، على أن يكون من حقه في هذه المرة إصدار قرار بإقالة هذا الشخص.

٤-أن يكون التمثيل في المجالس الشعبية المحلية على أساس عدد السكان :

يجب أن يكون التمثيل في المجالس الشعبية المحلية مبنيا على أساس عدد السكان، وليس على أساس عدد الأقسام الإدارية أو المراكز. والهدف من ذلك هو تحقيق المساواة والعدالة في التمثيل بين الوحدات المحلية المختلفة وهو الأمر الذي لا يتوافر في ظل الأخذ بالأسلوب الحالي.

٥- إعادة النظر في تعدد المستويات المحلية :

يجب إعادة النظر في تعدد المستويات المحلية، بحيث يكون هناك مستويان فقط، المحافظة (كمستوى أول)، والمدينة، والقرية، والحي (كمستوى ثان). كما يجب أن يكون لكل مستوى اختصاصاته وسلطاته الخاصة به التي يستطيع أن يمارسها، دون تدخل من مستوى أخر. ووفقاً لهذا الاقتراح، فإن المحافظة ستكون المستوى الأول الذي يضم في داخله وحدات محلية للمدن والقرى والأحياء (في حالة تقسيم المدينة، وخاصة المحافظات ذات المدينة الواحدة إلى أحياء). وتمارس المحافظة اختصاصاتها على نطاق المحافظة بأكملها، على أن تترك للمستوى الثاني اختصاصات في مجالات محددة. وهنا ستكون علاقة وحدات المستوى الثاني (المدينة، والحي، والقرية)مباشرة بالمحافظة. ويمكن أيضاً أن تكون هناك مدن ذات

طبيعة خاصة مثل مدينة الأقصر، على أن تقتصر سلطاتها على المجالات التي تميز هذه المدينة فقط، مع ترك المجالات والاختصاصات الأخرى التي لا ترتبط مباشرة بما يميز هذه المدينة (التعليم – الصحة على سبيل المثال) للمحافظة.

٦- تكوين اتحادات محلية:

إذا كان المجلس الأعلى للإدارة المحلية لم يُمكن من تأدية الدور المناط به، فإنه يمكن تكوين اتحادات محلية يضم كل منها الوحدات المحلية التي تتشابه في اختصاصاتها وتتجانس مع بعضها مثل اتحاد المدن المصرية، واتحاد القرى المصرية.

والهدف من هذه الاتحادات التي يجب أن تنعقد بصفة دورية هو دراسة المشاكل التي تخص الوحدات المحلية الداخلة في كل اتحاد ، واقتراح الحلول المناسبة لها. وكذلك تبادل الآراء والخبرات بين أعضاء هذه الاتحادات، ومن ثم يمكن أن يستفيد بعضهم من بعض، خاصة من التجارب والحلول الناجحة التي تكون قد طبقت في بعض الوحدات المحلية. كما يستطيع الاتحاد أن يجري الأبحاث والدراسات التي تتناول مشاكل محلية تواجه أعضاءه، من أجل دعم العلاقات بينهم، وهو بذلك يمكن أن يقوم بالدور المناط بالأمانة العامة للإدارة المحلية، ولكنها لا تقوم به من الناحية الفعلية.

وتشجيعاً للمنافسة بين الوحدات المحلية الداخلة في كل اتحاد على تقديم أو توفير الخدمات ذات الجودة العالية، فإنه يمكن أن يكون لكل اتحاد جائزة تمنح لأحسن الوحدات المحلية في كل عام، وفقاً لمعايير تقييم أداء يتم تحديدها والاتفاق عليها، من حيث سرعة حل مشاكل المواطنين والنظافة والتجميل والخدمات الأساسية، وذلك لإشعال روح المنافسة للوصول إلى الأفضل.

٧- تحديد اختصاصات كل مستوى محلي:

يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، بحيث يكون معروفاً ما الذي ينبغي عليها أن تؤديه، وما الذي ينبغي عليها ألا تؤديه ويدخل في نطاق اختصاص المؤسسات المركزية. وفي ضوء ذلك، فإنه

سوف تسهل عملية مساءلة وتقييم القيادات المحلية ويتم القضاء على ضياع وتشتيت المسئولية والحد من تدخل الحكومة المركزية. ويمكن أن يقتصر دور الوزارات أو السلطة التنفيذية على الجوانب الفنية، بينما تترك الجوانب الإدارية والتنفيذية للوحدات المحلية. ومن ناحية أخرى، فإنه يجب أن يكون لكل مستوى محلي اختصاصاته الواضحة والتي لا يجوز لمستوى أخر (المحافظة مثلاً) أن يتدخل فيها. ويمكن أن تتمثل اختصاصات المحافظة في كل ما يهم جميع أبناء المحافظة والتي تكون أقدر على تأديتها – كمستوى أكبر –من المستوى الثاني (المدينة – الحي – القرية).

٨- وضع آليات لتقييم أداء القيادات والوحدات المحلية:

يجب أن يكون هناك مشروع يمكن من خلاله قياس وتقييم الأداء في المنظمات المحلية، بما يمكنها من التعرف على الجوانب الإيجابية لأدائها – لتعزيزها والحفاظ عليها – والجوانب التي تحتاج إلى معالجة وتطوير – لاتخاذ إجراءات بشأنها.

وتأتي أهمية تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية من أن التركيز على الرقابة التقليدية في تقييم أداء الجهاز الحكومي يعد غير مناسب أو غير كاف، للحكم على الكفاءة الحقيقية للعديد من الأجهزة. ولذلك، يجب التركيز على التوجه بالأداء، من خلال قياس جودة الخدمة، من خلال رأي متلقي الخدمة كمستفيد. ولا يقتصر قياس جودة الخدمة على المؤشرات الكمية فحسب، بل يتضمن أيضاً الجوانب النوعية. ومما لا شك فيه أن قياس جودة الخدمة والإعلان عنها يساعد على تحديد الجوانب التي تتطلب التطوير. وهناك أساليب أخرى لتفعيل جودة الخدمة المحلية مثل جوائز الجودة والتي تعتبر آلية لقياس الأداء. وتهدف أيضاً إلى جعل عوامل النجاح للممارسات الإدارية ظاهرة للمواطن. كما تساعد المنظمات على تحقيق حد أدنى من الجودة يكون نقطة بداية لتحقيق مستويات أعلى. كذلك هناك نظم ميثاق المواطن الذي يحوي ما يمثل تأكيداً للجودة والمستويات المطلوبة في الخدمة المقدمة للمواطنين. وهناك أيضاً نظم إدارة الجودة الشاملة التي تركز على توقعات المستهلكين وتعمل علي تلبيتها بل وتجاوزها.

وفي النهاية، يمكن القول إن النظرة إلى اللامركزية ينبغي أن تكون شاملة ومتكاملة. فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات،دون سلطات، وليست سلطات، دون تمكين مالي.كما أنها ليست إعطاء المجالس الشعبية المحلية مزيدا من السلطات،دون تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبيهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية، بعيدا عن الأهواء الشخصية.وفوق كل ذلك، فإنها إرادة سياسية وقناعة شخصية.

هوامش ومراجع الفصل السادس

١- د. سمير محمد عبد الوهاب، النظم المحلية: إطار عام مع التركيز علي النظام المحلي المصري، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ص ٢٢٨-٢٣٠.
٢- المادتان ٩٦،٩٧ من اللائحة التنفيذية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٣- د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة، في: د. كمال المنوفي (محررا)، الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة منتدي السياسات العامة، مارس ٢٠٠١، ص ٨٩.
٤- المرجع السابق، ص ٩٠.
٥- المرجع السابق، ص ٩١.
٦- د. سمير محمد عبد الوهاب، النظم المحلية، إطار عام مع التركيز علي النظام المحلي المصري، مرجع سابق، ص ٢٣٠.
٧- د.سمير محمد عبد الوهاب، الاطار التشريعى لانتخابات المجالس الشعبية المحلية٨ ابريل ٢٠٠٨، بحث مقدم الى مؤتمر "الانتخابات المحلية في مصر أبريل ٢٠٠٨: رؤية تقييمية"، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٩ مايو ٢٠٠٨.


https://t.me/montlq

رقم الإيداع

٢٠٠٩/٢٠٠١٩

دار الجلال للطباعة

٢٧م شارع ضياء - الهرم

ت: ٣٧٨٠٢٩٥٢ - ٠١٢٢٣٦٣٩٤٩٠


https://t.me/montlq

Public Administration & Consultation Center
PARC
جامعة القاهرة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة

اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق

تأليف
الأستاذ الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب

٢٠٠٩

اللامركزية والحكم المحلى بين النظرية والتطبيق
تأليف الأستاذ الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب
٢٠٠٩

هــذا الكتــاب

يتناول الإطار النظرى للامركزية، من حيث مفهومها وأبعادها وعلاقتها بالديمقراطية وبالحكم المحلى. كما يتناول أيضا تطبيقات اللامركزية فى بعض الدول الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية، والهند) وفى بعض الدول البسيطة (اليابان، ورومانيا، وكوريا الجنوبية). ويتناول الكتاب بالتفصيل نظام الحكم المحلى واللامركزية فى جمهورية مصر العربية.

ويرجع تركيز الكتاب على تناول تطبيقات مختلفة للامركزية إلى تباين الدول عن بعضها البعض فى درجة اللامركزية، لاختلاف البيئة السياسية والإجتماعية والثقافية والسكانية والجغرافية. فمستويات الحكم في الدول الفيدرالية Federal تختلف عنها في الدول الموحدة Unitary. ففي الأولى، يوجد مستويان للحكم يعلوان مستوي الحكم المحلي هما: الحكومة الفيدرالية، وحكومة الولاية. أما في الدول الموحدة، فلا يوجد سوى مستوي واحد يعلو مستوي الحكم المحلي هو مستوي الحكومة المركزية. كما أن السلطات القائمة على أيدلوجية دكتاتورية لا تحبذ اللامركزية، بينما تميل السلطات القائمة على أيديولوجية منفتحة على الشعب والتي تعتمد مبدأ المشاركة الشعبية إلى اللامركزية. كما أن الأمة التي تتكون من شرائح قومية وعرقية متنوعة تكون بحاجة إلى اللامركزية، لأنها تحقق بواسطتها وحدتها الوطنية وتعتبر أفضل وسيلة لمواجهة أخطار الإنفصال والتقسيم.

وإذا كانت سياسات ونظم الحكم المحلي وممارساته تختلف من دولة إلي أخرى، فإن هناك مجموعة من العناصر والمقومات لابد من أن تتوافر فى جميع الدول التى تطبق اللامركزية والحكم المحلى، من أهمها: الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدات المحلية، ووجود مجالس محلية منتخبة مستقلة ماليا وإداريا، ولها اختصاصات أصيلة في إدارة الشئون المحلية، ولديها القدرة على تكوين موارد مالية خاصة بها وحرية التصرف فيها، وذلك كله في إطار نوع من الرقابة تمارسه الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، للتأكد من أن هذه المجالس تمارس دورها، كما حدده القانون، ووفقاً للمصلحة العامة.